



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

언론정보학석사학위논문

프레임 경쟁 시기에 따른 언론의 기사 타당성  
수준과 익명 정보원 사용 연구  
－ 점·경 수사권 논쟁을 중심으로 －

2013년 12월

서울대학교 대학원

언론정보학과

이 상 름

## 국문 초록

본 논문은 언론의 기사에서 나타나는 프레임 경쟁을 공적 숙의를 통한 속의 민주주의 실현에 필수적인 사회적 현상으로 파악하고 프레임 효과에 대한 규범적 평가를 제시하는 실천적 도구로 제시하고자 하였다. 먼저 프레임 경쟁은 기사의 타당성을 높이고 다양한 정보원을 충분히 제공하면서 언론의 공론장으로서의 기능을 강화시킬 수 있다는 이론적 함의를 이끌어내었다. 반면, 국내 언론이 자율적으로 이야기를 구성하고 특정한 방식으로 대중들의 이해를 도모하는 언론 고유의 기능(이준웅, 2010)을 제대로 수행하지 못하고 정치적 이득에 따라 권력집단에 좌우됨으로써 프레임 경쟁이 공적 숙의를 위한 도구로 활용되지 못하고 있음을 지적하였다. 특히, 프레임 경쟁이 원활하게 작용하기 위해서 프레이밍 행위자인 정치적 집단과 언론의 프레이밍 전략이 중요하다고 보고 프레임 경쟁기에 나타나는 이들의 프레이밍 전략들을 분석하고, 기사의 타당성 및 익명정보원과의 관계를 알아보았다.

본 논문의 요지를 검증하기 위하여, 검찰과 경찰 등 정치적 권력 집단과 언론과의 미묘한 긴장관계가 형성되었던 이명박 정부 시절의 검·경 수사권 조정 논쟁을 대상으로 관련 기사들의 프레임 경쟁 양상과 기사 타당성 수준 및 익명정보원 사용 양태를 분석하였다. 갈등이 정부기관 대 민간단체의 관계로 형성되는 경우, 언론은 지배체제를 옹호하는 쪽으로 뉴스 프레임을 구성하는 경향을 보인다(김원용·이동훈, 2005; 양정혜, 2001). 반면, 검·경 수사권 조정은 그 동안 물밑에서 잘 드러나지 않았던 정부기관 간의 대립이 확연히 드러나면서 공적으로 경쟁하는 정부기관 간의 갈등구조를 형성하였는데, 이 경우, 언론은 두 집단의 입장에 맞춘 프레임을 상대적으로 동등하게 다루기 때문에 프레임 경쟁과 그에 따른 효과를 보다 면밀히 검토할 수 있다고 판단하였다.

구체적으로 먼저, 뉴스 프레임과 실제 사건들, 정보원 진술을 토대로 검·경 수사권 조정 논쟁의 프레임 경쟁양상을 파악함으로써 프레임 경쟁을 불러일으키는 원인과 프레이밍 행위자들의 전략을 살펴보았다. 두 번째로 프레임 경쟁을 기간별로 구분하여 프레임 경쟁 시기에 따라 실제 기사의 타당성 및 익명정보

원 활용에 변화가 있었는지 검증해보고 실제 우리 언론이 프레임 경쟁을 어떠한 방향으로 활용하고 있는지 탐색해보았다.

<연구문제1> 검·경 수사권 갈등을 언론은 어떤 뉴스프레임으로 보도하였는가?

<연구문제2> 검·경 수사권 갈등에서 나타나는 프레임 경쟁의 양상은 어떠한가?

<연구문제3> 프레임 경쟁 시기에 따라 기사의 타당성에 차이가 나타나는가?

<연구문제4> 프레임 경쟁 시기에 따라 익명정보원에 차이가 나타나는가?

<연구문제1>에서는 프레임 경쟁양상을 검토하기 위한 선결요건으로 언론이 어떠한 뉴스 프레임으로 검·경 수사권 조정을 보도하고 있는지 분석하였다. 구체적으로 검·경 수사권 관련 기사에 어떠한 프레임이 제시되는지 알아보기 위해 기사의 주제진술문에 따른 프레임 구성을 확인하는 이준웅(1997, 2005a)의 분석방법을 활용하였다. <연구문제2>에서는 프레임 다양성과 프레임 빈도를 토대로 전체 기간을 5개의 기간으로 나누고 프레임 경쟁이 이루어지는 정도와 맥락에 따라 프레임 경쟁기, 프레임 균형기, 프레임 지배기, 프레임 쇠퇴기로 구분한 뒤, 각 기간 별로 사회적 사건, 여론, 언론 매체의 보도를 종합적으로 검토하여 기간에 따른 프레임 경쟁 양상을 파악하였다. <연구문제3>과 <연구문제4>에서는 프레임 경쟁이 언론의 공론장 기능에 끼치는 영향을 검토하기 위해 프레임 경쟁 시기에 따라 기사의 타당성과 익명정보원에 차이가 생기는지 분석하였다. 프레임 경쟁 시기에 따른 기사의 타당성 및 익명정보원의 차이를 일원변량 분석(One-way ANOVA)을 통해 파악하고 구체적으로 집단별로 유의미한 차이를 보이는지 알아보기 위해 Scheffe의 다중비교를 활용하였다.

<연구문제3>에서는 기사의 타당성 측정을 위해 이야기 전개와 타당성, 정보 제공의 타당성 두가지 차원으로 구분하였다. 프레임 경쟁기의 경우, 정치적 집단들이 정치적 이득을 얻기 위해 언론에 많은 정보를 제공하고 언론 역시, 프레임 경쟁기에 증대된 자율성을 토대로 언론의 전문성을 강화시키는 전략(Entman, 2004)이나 비판으로부터 스스로를 방어하려는 전략(Tuchman, 1972)을 활용하기 때문에 기사의 타당성이 높아질 것으로 예상하였다. <연구문제4>에서는 프레임 경쟁 시 국내 언론이 전문화 전략보다는 방어적 전략을 중요시

한다고 판단하였다. 때문에 프레임 경쟁기에는 정보원 보호의 필요성이나 익명으로 표기되길 바라는 정보원의 요구가 늘어남에 따라, 기사의 비판에 대한 책임을 회피하고 정보원과 계속 친밀한 관계를 유지하려는 기자의 방어적 전략으로 익명정보원이 증가할 것으로 예상하였다.

연구문제와 연구가설들을 구체적으로 검증하기 위하여 한국언론진흥재단의 기사통합검색 사이트인 KINDS에서 제공하는 전국종합일간신문 10개지의 검·경 수사권 조정 관련 기사를 분석하였다. 검색어는 ‘검경 수사권 조정’을 사용하였으며, 검찰과 경찰의 수사권 논쟁과 관련 없는 기사를 제외한 결과, 분석 대상 기사는 총 254개였다.

분석결과, <연구문제1>의 경우, 검·경 수사권 조정과 관련하여 ‘밥그릇 프레임’, ‘견제와 균형 프레임’, ‘국민 인권 프레임’, ‘수사 지휘 프레임’ 이상 4개의 세부 프레임이 나타났으며, 기간과 사회적 사건에 따라 변화되는 양상을 보이는 것을 알 수 있었다. <연구문제2>에서 프레임 경쟁기에는 프레임 행위자들의 이해관계에 따라 다양한 전략들이 활용되며 해당 기간에 일어나는 사회적 사건과 여론의 변화 등과 프레임 전략이 매우 밀접한 관계를 가짐을 알 수 있었다. 특히, 여론의 비판을 의식하면서 공식적인 입장 표명을 자제한 검찰과 달리, 경찰은 검사 비리 문제를 우회적으로 공격하거나 검찰의 부당한 수사개입 문제를 부각시키는 우회적 전술(Levin, 2005)을 주로 활용하였다. 반면, 언론은 스스로의 프레임을 발전시키는 데 소홀함으로써 독립적인 프레임 주체로서의 모습을 보여주지 못했고, 검찰과 경찰의 논쟁을 단순화시키고 갈등 위주로 보도하면서 다양한 시각을 반영하지 못한 채, 프레임 경쟁을 저해하는 모습을 보였다.

<연구문제3>의 경우, 정보 제공의 타당성 차원에서는 프레임 경쟁기에 기사의 타당성이 큰 것으로 나타났지만, 이야기 전개와 타당성 차원에서는 프레임 경쟁시기보다 검·경 수사권 관련 기간에 따라 사실타당성에 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히, 두 집단의 갈등이 커질 때 기사의 사실타당성이 높아진다는 점에서 기사의 사실타당성은 언론 스스로를 방어하는 전략과 관련된다고 보인다. <연구문제4>에서는 프레임 경쟁 시기나 기간에 따른 익명정보원 수 및 익명정보원 진술의 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다. 따라서 프레임 경쟁기에 언론이 어떠한 전략을 활용하는지 입증하기 어려우나, 기사들의 사례를 살펴볼 때,

언론이 실명보도의 위험성으로부터 정보원을 보호하고 비판으로부터 책임을 회피하기 위해 익명정보원을 활용하며, 언론의 방어적 전략 프레임과 익명정보원이 깊은 관련을 맺는 것으로 판단된다.

주요어: 프레임, 프레임 경쟁, 프레임 전략, 기사 타당성, 익명정보원, 검경 수사권, 프레임 역학

학번: 2012-20139

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 문제의 제기 .....	1
제 2 절 검·경 수사권 갈등 개요 .....	3
 제 2 장 프레임 연구 검토 .....	7
제 1 절 프레임에 관한 개념적 연구 .....	7
1. 프레임의 의미 .....	7
2. 프레임 경쟁 .....	14
3. 프레임 시기의 구분 .....	17
제 2 절 갈등적 사안에 대한 뉴스 프레임 연구 .....	20
1. 국내연구의 경향 .....	20
2. 시사점 및 한계 .....	22
 제 3 장 프레임 경쟁과 전략적 프레이밍 .....	25
제 1 절 프레임 경쟁이 가지는 함의 .....	25
제 2 절 권력 집단의 전략적 프레이밍 .....	28
제 3 절 언론의 전략적 프레이밍 .....	32
제 4 절 기사의 타당성과 익명정보원 .....	37
1. 기사의 타당성 .....	37
2. 익명정보원 .....	40

제 4 장 검·경 수사권에 관한 연구 .....	44
제 5 장 연구 문제와 연구 가설 .....	49
제 6 장 연구 방법 .....	52
제 1 절 연구대상 .....	52
제 2 절 연구방법 .....	52
1. 자료수집 기간 .....	52
2. 자료분석 방법 .....	53
제 3 절 주요 변인의 측정 .....	56
1. 프레임 경쟁시기 .....	56
2. 기사의 타당성 .....	58
제 4 절 코더 간 신뢰도 .....	59
제 7 장 연구결과 .....	61
제 1 절 검·경 수사권 조정 관련 뉴스 프레임 분석 .....	61
제 2 절 검경 수사권 조정 관련 프레임의 경쟁 양상 .....	67
1. 프레임 경쟁 시기의 구성 .....	67
2. 기간 별 프레임 경쟁 양상 .....	74
3. 프레임 경쟁 양상에 대한 요약 및 소결 .....	96
제 3 절 프레임 경쟁 시기에 따른 기사의 타당성 및 익명정보원 .....	100



제 8 장 연구결론 및 논의 .....	109
제 1 절 연구결과 요약 .....	109
제 2 절 연구함의 .....	112
제 3 절 연구한계 및 향후 연구를 위한 제언 .....	115
 참고문헌 .....	 117
 <b>Abstract</b> .....	  131

## 표 목차

<표 1> 타당성의 두 가지 차원 .....	38
<표 2> 수사권 관련 경찰청 보도자료 .....	39
<표 3> 형사소송법 개정 전후 조문 비교 .....	47
<표 4> 타당성의 두 가지 차원에 따른 측정 방법 .....	59
<표 5> 검·경 수사권 조정에서 나타난 주제함수와 주제진술문 .....	61
<표 6> 군집분석 결과: 주제진술문의 재구성 .....	64
<표 7> 프레임 간 상관관계 .....	66
<표 8> 검·경 수사권 관련 중요 사건 .....	68
<표 9> 검·경 수사권 조정 관련 기간별 특징 .....	70
<표 10> 갈등 이전 단계에서의 주요사건 .....	74
<표 11> 기간1에서의 주요사건 .....	77
<표 12> 기간1에서의 프레임별 빈도 .....	77
<표 13> 기간2에서의 주요사건 .....	80
<표 14> 기간2에서의 프레임별 빈도 .....	80
<표 15> 기간3에서의 주요사건 .....	84
<표 16> 기간3에서의 프레임별 빈도 .....	84
<표 17> 기간4에서의 주요사건 .....	90
<표 18> 기간4에서의 프레임별 빈도 .....	90
<표 19> 기간5에서의 주요사건 .....	91
<표 20> 기간5에서의 프레임별 빈도 .....	91
<표 21> 검·경 수사권 조정 관련 기간에 따른 기사의 타당성과 익명정보원 차 이 분석 결과 .....	101
<표 22> 프레임 경쟁기, 프레임 균형기, 프레임 지배기에 따른 정보원 수와 정 보원 진술 차이 분석 결과 .....	102
<표 23> 검·경 수사권 조정 관련 기간에 따른 교정된 기사의 타당성과 익명정 보원에 대한 공분산분석 결과 .....	103

## 그림 목차

<그림 1> 군집분석 결과 : 덴드로그램(Dendrogram) .....	63
<그림2> 시기에 따른 검·경 수사권 관련 프레임 빈도 변동 추이 .....	66
<그림3> 기사의 시계열적 배열에 따른 프레임 다양성과 프레임 빈도 변동 추이 .....	70
<그림4> 기간 별 검·경 수사권 관련 프레임 빈도 변동 추이 .....	71
<그림5> 기간 별 검·경 수사권 관련 프레임 구성비율 변동 추이 .....	72
<그림6> 검·경 수사권 조정 관련 프레임 경쟁기에서의 정보원 종류 .....	104
<그림7> 검·경 수사권 조정 관련 프레임 지배기에서의 정보원 종류 .....	105

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 문제의 제기

프레임은 경쟁한다. 사람들이 가지는 생각의 차이, 가치의 복잡성, 관점의 다양성만큼이나 프레임은 다양하게 존재하며, 이들 프레임은 같은 사건이라 하더라도 각기 다른 상황정의와 해석을 내리기 때문에 대중들이 어떠한 프레임을 선택하느냐에 따라 사건을 보는 여론의 시각은 달라진다. 즉, 프레임은 “특정한 해석이나 평가 혹은 결정이 이루어지도록 하기 위하여 사건의 특정 부분을 선택(selecting), 강조(highlighting), 혹은 연결(connection)하는 것”이라는 엔트만(Entman, 2003, 2004)의 주장처럼 각 프레임은 특정한 가치관과 관점을 내재하고 있다. 특히, 민주주의는 민주주의 그 자체를 파괴하지 않는 한 모든 다양성을 존중하다는 점에서 프레임의 다양성과 차이로 인해 발생하는 프레임 경쟁은 민주주의 사회에서 일어나는 당연하고 보편적인 현상으로 받아들여져야 한다.

그 동안 많은 프레임 연구들은 프레임 경쟁이 프레임링 과정 및 효과에 주는 영향을 파악해왔다. 기존의 지배적인 프레임이 새로운 프레임으로 대체되기 위한 과정에서 프레임 경쟁은 필수적인 역할을 하며(Entman, 2003; Gamson & Lasch, 1981; Gamson & Modigliani, 1989; Miller & Riechert, 2001), 정부의 정책을 좌초시키고 사회운동을 성공시키기 위한 방편으로 프레임 경쟁은 효과적으로 활용될 수 있다(Coles, 1998; Meyer, 1995; Snow & Benford, 1988, 2000; Snow, Rochford Jr, Worden, & Benford, 1986; Zuo & Benford, 1995). 또한, 수용자의 해석프레임에 초점을 맞추어서 볼 때, 경쟁하는 프레임이 동시에 수용자에게 제공될 경우 수용자에 대한 프레임링 효과를 상쇄시키는 결과가 나타나기도 한다(Brewer, 2003; Sniderman & Theriault, 2004). 이들 연구는 공통적으로 프레임 경쟁이 가지는 사회적 기능의 중요성을 인식하고 있다. 하지만 프레임 경쟁을 통한 지배 이데올로기의 유지와 전복, 수용자에 대한 인지적 효과에 집중함으로써 프레임 경쟁이 가져올 수 있는 다양한 효과에 대해서는 제대로 평

가하지 못하였다. 특히, 프레임을 생산하는 언론과 관련하여 프레임 경쟁이 가지는 사회적 기능에 대해 보다 면밀하게 검토할 필요가 있다.

프레임을 생산하는 주체는 그들만의 이해관계와 목표를 가지고 전략적으로 프레임링을 활용한다. 팬과 코시킴(Pan & Kosicki, 2001)는 프레임링을 담론공동체를 형성하여 공적 숙의를 이루기 위한 정치적 이해당사자들의 전략 과정으로 파악하였으며, 터크만(Tuchman, 1972)은 언론이 기사에 대한 비판을 방지하기 위해 프레임링 과정에서 객관화 전략을 활용한다고 지적한 바 있다. 중요한 점은 하나의 프레임이 지배하는 상황인가 혹은 프레임 경쟁이 이루어지는 상황인가에 따라 이들 프레임링 행위자들의 전략이 달라진다는 점이다. 특히, 지배적인 프레임이 존재하는 상황에서는 권력 집단의 입장과 가치관이 일방향적으로 프레임에 전달되는 데 반해, 프레임 경쟁이 형성될 때 언론은 프레임 선택에 있어 보다 넓은 자율성을 가진다.

프레임 형성 과정에 있어 언론의 자율성이 증가한다는 것은 그만큼 언론이 활용할 수 있는 전략의 폭이 넓어진다는 것을 의미한다. 언론의 자율성이 보장되는 상황에서 언론은 이데올로기적 도구로 이용되는 것이 아니라 언론인의 전문성과 직업규범을 토대로 기사를 작성할 수 있다. 또한 언론에 영향을 미치는 외적 요소의 압력이 약화됨으로써 다양한 정보들을 활용하여 보다 품질 높은 기사를 쓸 기반이 마련되었다고도 볼 수 있다. 물론 비판으로부터 스스로를 방어하기 위한 전략으로 기자는 보다 객관적인 기사를 쓸 수도 있다.

무엇보다 프레임 경쟁은 사안에 대한 다양한 관점을 제시하고 프레임 선택에 대한 언론의 자율성을 보장한다는 측면에서 공론장을 통한 숙의민주주의 실현에 필수적인 요소이다. 숙의민주주의에서 언론이 가지는 본질적인 임무는 모든 사람들이 말을 할 수 있게 하는 것이 아니라 누구나 가치 있는 주장을 할 수 있도록 기회를 제공하는 데 있다(Meiklejohn, 1960, p.26; Althaus, 2003에서 재인용). 비록 사안에 관련된 모든 관점을 수적으로 동등하게 보도할 수는 없다고 하더라도 언론은 다양한 관점 속에 균형을 잡는 것이 필요하다. 프레임 경쟁을 통해 지배 권력으로부터 자유로울 때 언론은 비로소 균형잡힌 시각을 가지고 사안에 관한 다각적인 정보를 제공할 수 있으며, 공론장을 통한 대중들의 사회적 합의가 가능해진다. 즉, 프레임 경쟁은 곧 언론을 통한 공적 숙의를 실현케

하는 교두보로서 기능한다. 따라서 갈등적 사안이 발생할 경우, 언론은 새로운 프레임을 제시하고 대중들과 공명하면서 프레임 경쟁을 가져오는 한편, 프레임 경쟁기에 있어서도 상업적 혹은 정치적 이득만 바라볼 것이 아니라 다양한 정보원을 활용하고 기사의 타당성을 높여 궁극적인 사회적 합의를 이끌 수 있는 공론장으로서의 역할을 수행할 필요가 있다.

본 논문의 목적은 검·경 수사권 조정 논의와 관련하여 프레임 경쟁 양상을 분석하고 프레임 경쟁기와 프레임 비경쟁기에서 나타나는 기사의 타당성과 익명 정보원활용의 차이를 입증함으로써, 프레임이 행위자들의 전략적 프레이밍을 확인하고 프레임 경쟁이 언론의 공론장 형성 기능에 주는 사회적 의미를 실천적으로 탐색해보는데 있다. 이를 위하여 먼저 뉴스 프레임과 실제 사건들 및 정보원 진술을 토대로 프레임 경쟁 양상을 파악하는 한편, 프레임 경쟁을 불러 일으키는 원인과 프레이밍 행위자들의 전략을 살펴본다. 두 번째로 프레임 경쟁을 기간별로 구분하여 프레임 경쟁 시기에 따라 실제 기사의 타당성 및 익명정보원 활용에 변화가 있었는지 검증해보고 실제 우리 언론이 프레임 경쟁을 어떠한 방향으로 활용하고 있는지 탐색해보고자 한다.

## 제 2 절 검·경 수사권 갈등 개요

그 동안의 국내 프레임 연구들은 대중들로부터 큰 관심을 불러왔던 사회적 사건들을 토대로 언론의 프레이밍 방식에 대해 논의해왔다. 특히, 이들 연구는 정부와 민간단체 간의 갈등 상황을 중심으로 공정성과 괴리된 채, 특정 프레임을 양산하는 언론의 행태에 문제를 제기하고 있다. ‘의료분쟁 사태’(권혁남, 2001; 박경숙, 2002; 양정혜, 2001)나 ‘핵폐기장 유치 문제’(김원용·이동훈, 2005; 나미수, 2004), ‘용산 참사 사건’(임양준, 2009) 등 국내 프레임 연구들에서 주로 나타났던 소재들은 정부의 권력 작용으로 인해 집단적 이익을 침해 받는 이해당사자들의 사례들로 구성되어 있다. 이들 연구의 주요한 논지는 국민들에게 중요한 합의를 가지는 갈등적 사안임에도 불구하고 언론이 관심을 가지지

않는다거나 갈등의 본질을 왜곡시켜 보도하면서 사실을 전달하고 갈등을 조정 하여야 할 언론이 제 역할을 하지 못하고 있다는 것이다.

하지만 본 연구에서는 권력 집단과 언론이 설정하는 위치, 관계에 조금 더 천 착하여 언론의 재구성된 현실을 살펴보고자 한다. 그 동안의 연구에서 제기되었 던 언론의 문제점이 권력과 언론의 이해타산적인 유대, 연동관계에서 출발한다 고 보았기 때문이다. 특히, 언론이 활용하는 정보원과 익명정보원은 권력과 언 론과의 관계를 내다볼 수 있는 중요한 도구라고 보여진다. 때문에 정치적 집단 간의 갈등으로 권력 간 긴장 상태를 유지하고 있는 검·경 수사권 조정 문제는 정보원 및 익명정보원을 통한 권력과 언론의 관계를 분석하는 데 유용한 소재 라고 평가할 수 있다<sup>1</sup>.

수사주체를 둘러싼 검찰과 경찰간의 갈등이 지속되고 있다. 각 기관의 입장을 살펴보면, 경찰은 현행 수사 구조가 세계 어느 국가에서도 찾아볼 수 없는 막강 한 권한을 검찰에게 집중적으로 부여하고 있다는 점, 그 유래를 해방직후의 혼 란한 현실여건 속에서 찾을 수 있다는 점에서 민주분권적인 수사구조로 전환하 여야 한다고 주장한다(경찰청, 2005). 반면, 검찰은 검사의 수사지휘는 적법절 차 보장 및 국민 인권보호를 위한 법치국가의 기본 제도장치이자 역사적 산물 인 점, 강력한 경찰권에 대한 견제장치가 필요하다는 점에서 검사의 사법적 통 제가 전제되어야 한다고 주장한다(대검찰청, 2005).

검찰과 경찰 간의 수사권 조정에 대한 갈등은 해방직후 우리나라의 법체계가 형성되는 시점에서부터 존재하여 왔으나, 본격적으로 학계와 정치권을 중심으로 논의가 진행된 것은 2000년을 전후한 시기이다(김경화, 2012; 승재현, 2009; 정지운, 2010). 2003년 노무현 정부가 들어서면서 ‘검·경 수사권 조정협의회’ 및 ‘수사권 자문 위원회’가 조직되어 정부 주도 하의 논의가 장기간 진행되었으나 끝내 결실을 맺지 못했다. 2007년에는 이명박 대통령이 경찰의 독자적인 수사 주체성을 인정하겠다는 공약을 발표하였으나 추후 논의에서 비중 있게 다루어

---

<sup>1</sup> 검·경 수사권 조정과 관련된 기사의 정보원 수는 기사당 평균 2.11명으로 나타났다. 정보원과 관 련된 국내 연구들에서 정보원의 기사당 빈도 수가 평균 1.35(이재경·김진미, 2000), 평균 1.75(이재경, 2001)로 나타난 것을 감안하면 높은 수치라고 볼 수 있다. 기사당 익명 정보원 수 의 평균은 0.98을 나타냈는데 박재영·이완수(2007)의 논문에서 국내 기사의 익명정보원 수 평균 이 0.59에 머물렀다는 것을 비교해볼 때, 매우 높은 수치임을 알 수 있다.

지지 않았다. 이후 ‘스폰서검사 사건’과 ‘그랜저검사 사건’ 등 잇따른 검사 비리 사건으로 검찰 개혁의 필요성이 강력하게 제기되자 2011년 6월 30일 수사기관의 책임감을 높이고 피의자 및 피고인의 인권침해를 최소화하기 위한 법률 제 10864호 개정 형사소송법이 국회 본회의를 거쳐 통과되기에 이른다.

하지만 일각에서는 개정된 형사소송법은 단순히 경찰의 수사 주체성을 명시했을 뿐 경찰의 수사권을 확보하지 못하였다는 주장이 강하게 제기되었다(김경화, 2012; 이진권, 2012b). 특히 형사소송법 개정안의 단초가 되었던 청와대의 수사권조정합의안이 중재가 아닌 강요에 의해 도출되었다는 의혹이 일자 경찰 내부 및 야당에서 형사소송법 개정안에 대한 비판 여론이 형성되었다. 반면 검찰 측은 국회 사법제도개혁특별위원회(일명 사개특위)가 수사지휘의 구체적 내용을 ‘법무부령’으로 정하기로 의결하였음에도 법제사법위원회에서 ‘대통령령’으로 수정의결하였다는 점을 들어 반발하였다.

이후 검·경 간의 수사권을 둘러싼 갈등은 대통령령 제정과정에서 다시 나타나게 되었다. 개정된 형사소송법 제196조 제3항에서 사법경찰관리에 대한 수사지휘를 인정하되, 검사의 지휘에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하기로 하였기 때문이다. ‘3박4일 끝장토론’ 등 양측 실무진들이 합의를 이끌어내기 위한 자리가 마련되었으나 끝내 의견 조율에 실패하였고 결국 총리실을 주재로 한 조정안이 2011년 11월 23일 발표되었다. 이에 수사경찰의 75%를 차지하는 1만 5천여명의 경찰관들이 수사경과를 반납하는 등 총리실의 조정안에 반대하는 집단 행동이 확산되었다. 관행적으로 인정되어온 경찰의 내사활동에 대해 검사의 광범위한 개입 및 통제가 허용되었다는 점이 문제였다.

같은해 12월 27일 총리실의 조정안은 원안대로 국무회의를 통과하였고, 검·경 수사권 관련 대통령령인 ‘검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정’(이하 ‘검·경 수사권 관련 대통령령’이라 한다)이 논란 끝에 제정되어 2012년 1월 1일부터 시행에 들어갔다. 이후 검·경의 수사권을 둘러싼 갈등은 ‘경찰의 내사지휘거부’, ‘밀양 검사 고소사건’으로 이어지면서 더더욱 증폭되었다. 특히나 ‘김광준 검사 비리 사건’에서는 검찰의 수사지휘를 경찰이 거부하면서 사상 초유의 이중수사를 초래하기도 하였다.

검찰과 경찰의 수사권 갈등은 아직 진행중이다. 형사소송법이 개정된 데 이어



수사권과 관련한 대통령령이 제정되었으나 서로의 합의를 이끌어 내지 못하였고 그 여파가 지금도 계속되고 있기 때문이다. 물론 현재 시점에 이르러서도 수사권에 대한 양측의 입장을 담은 뉴스가 작성되고 있고 각 입장의 대립이 뉴스 상에서 나타나고 있지만 그 양상은 시간에 따라 계속 변화한다. 즉, 비록 양측의 경쟁이 뉴스 상에서 완전히 없어지지는 않았지만 그 정도에 있어서는 시간에 따라 명확한 차이를 보이기 때문에 양측의 경쟁이 가져오는 효과에 대한 분석이 가능할 것이라고 판단된다. 또한 검·경 간의 수사권 갈등은 그 동안 물 밑에서 잘 드러나지 않았던 정부 기관간의 대립이 확연하게 드러나면서 정부기관 대 민간단체가 아닌 공적으로 경쟁하는 정부기관 간의 갈등 구조를 형성하였다는 점에서 특색이 있다. 정부기관 대 민간단체의 경우 언론은 지배체제를 옹호하는 쪽으로 뉴스프레임을 구성하는 경향을 보인다(김원용·이동훈, 2005; 양정혜, 2001). 반면, 두 정부기관 간의 갈등에서는 두 집단의 입장에 맞춘 프레임을 상대적으로 동등하게 다루기 때문에 프레임 경쟁과 그에 따른 효과를 보다 면밀하게 검토할 수 있다고 판단하였다.

## 제 2 장 프레임 연구 검토

### 제 1 절 프레임에 관한 개념적 연구

#### 1. 프레임의 의미

프레이밍 이론은 사회를 구성하는 각각의 이슈가 복합적인 가치와 관련 있으며, 다양한 관점에서 해석될 수 있다는 것을 전제로 한다. 즉, 프레임은 복잡한 가치가 내재된 이슈를 특정한 관점에서 개념화하고, 사람들로 하여금 이슈에 대한 생각과 태도를 정립할 수 있게끔 한다(Chong & Druckman, 2007b). 프레임은 필수적으로 선택(selection)과 현저성(salience)을 동반한다는 엔트만(Entman, 1993)의 주장도 같은 맥락으로 해석될 수 있다.

프레임은 다양한 연구분야에서 활용되고 있으며, 커뮤니케이션의 영향력을 입증하는 데에 있어서 매우 중요한 역할을 한다(Entman, 1993). 개인은 프레임을 통해 상호작용 과정에서 상황을 정의하고 적절한 행위를 끌어내며(Goffman, 1974), 집단은 프레임을 통하여 구성원의 경험을 체계적으로 조직하고 특정한 방향으로 행동을 유도한다(Snow et al., 1986). 또한 선택과 배제를 통하여 현실을 재구성하는 뉴스 프레임(Tuchman, 1978/1995)은 개인의 합리적인 선택과 판단을 방해하기도 하고(Kahneman & Tversky, 1986), 복잡다단한 인지적 메커니즘을 통해 이용자의 해석 및 태도에 영향을 주기도 한다(이준웅, 2001; Iyengar, 1991; Price, Tewksbury, & Powers, 1997; Nelson & Oxley, 1999). 하지만, 많은 영역에서 다양한 수준으로 활용되에도 불구하고 일반적으로 통용되는 구체적인 프레임의 개념이나 이론적 모형을 제시하기란 쉽지 않다(이준웅, 2000; Entman, 1993). 따라서 프레임링 과정의 이론적 토대를 제공하는 주요 연구들에 대해 개괄적으로 탐색할 필요가 있다.

쉐펠(Scheufele, 1999)은 프레임 개념의 부재로 인한 프레임 연구의 이론적, 경험적 모호성을 지적하며, 연구대상이 되는 프레임의 유형(미디어 프레임, 수용자 프레임)과 조작화되는 방식(독립변수, 종속변수)에 따라 기존 프레임 연구

를 4가지 유형으로 분류한다. 먼저, 미디어 프레임을 종속변수로 보는 연구들은 뉴스의 생산과 선택에 영향을 주는 내부적, 외재적 요인에 주목한다(Edelman, 1993; Tuchman, 1978/1995). 쉐펠(Scheufele, 1999)은 이러한 요인들로 사회적 규범과 가치, 조직 내부의 압력·제한, 이익집단의 압력, 기자의 관행, 기자의 정치적 편향성과 이데올로기를 제시한다. 둘째는 미디어 프레임을 독립변수로 파악하는 관점이다. 미디어 효과로서 프레이밍 효과를 검증하는 연구들과 주로 관련이 있으며, 세부적으로 종속변수와와의 상관 관계를 실증적으로 제공하지는 않고 탐색적으로 파악하는 연구(Entman, 1991; Pan & Kosicki, 1993)와 미디어 프레임이 수용자 프레임에 주는 영향을 측정한 연구(Huang, 1995; Scheufele, 1999에서 재인용)를 들 수 있다. 셋째는 수용자 프레임을 종속변수로 보는 관점으로 미디어 프레임을 독립변수로 보는 두 번째 관점과 큰 연관이 있다. 하지만 이 유형은 특별한 내용분석 없이 미디어 프레임의 구체적인 유형을 가정하고, 실험적인 조작을 통해 발생하는 수용자의 반응에 초점을 맞춘다는 점에서 두 번째 관점과는 차이가 있다(Gamson, 1992; Iyengar, 1991; Price et al., 1997). 네 번째는 수용자 프레임을 독립변수로 보고, 사회 운동을 이끄는 정치적 행동이나 개인의 정보처리과정을 종속변수로 보는 관점이다(Entman & Rojecki, 1993; Snow et al., 1986). 하지만 이 유형의 연구들은 사실 개인보다는 집단의 행위에 초점을 맞춘다고 볼 수 있다. 때문에, 쉐펠(Scheufele, 1999)은 이러한 연구들의 경우, 독립변수를 수용자 프레임으로 파악한다면 생태학적 오류가 발생할 수 있다고 지적하면서 개인의 수준에서 수용자 프레임과 행동간의 관계를 검증하는 연구가 필요하다고 주장하였다.

한편 이준웅(2000)은 프레임 각 연구분야의 문제의식과 방법론의 차이를 고려하여 프레임 연구를 1) 사회적 상호작용 시각, 2) 텍스트 분석적 접근, 3) 사회운동론적 접근, 4) 예상이론적 접근, 5) 메시지효과론적 접근으로 구분하고 각 접근방법들이 가지는 차이점과 특징을 문제의식, 주요 연구문제, 프레임 개념, 프레임 종류, 프레이밍 매커니즘, 주요 연구성과, 문제점 및 해결과제로 나누어 제시한다.

먼저 사회적 상호작용 시각은 대인적 혹은 소집단의 커뮤니케이션에 초점을 맞추고 상호작용 과정에서 프레임의 변화에 따라 행위의 의미가 어떻게 변화하

는지 파악한다(이준웅, 2000). 프레임 연구의 기틀을 제공한 것으로 평가되는 고프만(Goffman, 1974)은 개인의 경험설정 혹은 상황정의를 설명하기 위한 도구로 프레임의 개념을 제시하였다. 어떤 상황에 직면한 개인은 일상세계의 단편들을 해당 상황에 맞게 조직하여 상황에 대한 정의를 내리는데, 이 때 1차적 프레임에서 존재하는 일반적 의미는 개인이 기조(key)를 통하여 경험적 틀을 구성함으로써 2차적 프레임에서 다른 의미로 변형된다. 태넨(Tannen, 1987; 이준웅, 2000에서재인용)은 하나의 상황을 해석하여 의미를 부여하는 과정에서 대화당사자간의 관점이 경쟁적으로 작용한다고 지적하면서 프레이밍과 대응되는 ‘이차적 프레이밍’(reframing) 또는 ‘대항적 프레이밍’(counter framing)을 제시한다. 이러한 개념은 갈등 상황을 분석하고 해소하는 협상과정에서 주로 이용되며, 갈등 상황에서 다양한 행위자들이 가지는 갈등프레임에 주목하는 연구들에서 주로 나타난다(심준섭·김지수, 2011; Dewulf et al., 2009; Golec de Zavala & Federico, 2004).

텍스트 분석적 접근은 뉴스텍스트를 분석함으로써 뉴스를 생산하는 과정에 개입되는 ‘구조적 결정 요인’에 대하여 분석한다(이준웅, 2000). 먼저 터크만(Tuchman, 1978/1995)은 뉴스 텍스트의 발생 과정에 초점을 맞추고 뉴스를 기존의 관행에 동의하는 뉴스제작자가 일상적인 이야기에 공적인 성격을 부여함으로써 만들어지는 제도적 과정의 산물로 파악하였다. 즉, 뉴스 제작 과정에서 프레임을 통해 선택 또는 배제되는 뉴스는 불가피하게 제도적 구조에 의존하게 되며, 뉴스를 통해 재생산된 현실은 현재의 상태를 정당화하기 위한 이데올로기로서 기능한다. 나아가 기틀린(Gitlin, 1980)은 뉴스 프레임은 사회적 제도를 통해 선택, 배제될 뿐만 아니라 담론을 형성하고 해게모니를 장악하기 위한 도구로서 현실을 가공한다고 주장한다. 그는 1960년대 당시 미국 정부와 언론이 대규모 사회 운동에 의한 이데올로기적 정당성의 붕괴를 우려하였으며, ‘프레이밍 장치’(framing devices)를 통하여 신좌익 학생 운동 조직을 공익을 위협하는 위협집단으로 이미지화하였다고 지적하였다. 1983년 구소련 전투기에 의한 대한항공 여객기 추락사건과 미국 해군에 의한 이란 항공 추락사건을 비교한 엔트만(Entman, 1991)도 뉴스가 선택과 배제를 통하여 가공된 현실을 제공한다는 점을 보여준다. 이와 같은 연구들은 뉴스가 현실세계를 거울과 같이 그대로 반

영하는 것이 아니라 뉴스 제작과정에서 지배적인 이데올로기가 개입한다는 데 초점을 맞춘다(이준웅, 2000).

이와는 별도로 이준웅(2000)은 텍스트 분석적 접근의 또 다른 연구경향으로 기존의 뉴스와는 대립되는 관점을 가진 뉴스 프레임의 구성 과정을 분석한 연구들을 제시한다. ‘이슈 문화’(issue culture)의 변화 양상에 주목하는 갬슨과 래쉬, 모딜리아니(Gamson & Lasch, 1981; Gamson & Modigliani, 1989)의 연구가 대표적이다. 이들은 이슈에 대한 해석은 시간과 공간에 따라 달리 나타나며 이슈는 다양한 방식으로 구성된다는 점에서 다층적이고 역동적인 이슈 문화라는 개념을 상정한다. 특히 사회보장정책(Gamson & Lasch, 1981)과 원자력 발전(Gamson & Modigliani, 1989)에 대하여 미국 여론이 어떻게 변화하는지 분석함으로써 뉴스프레임이 이슈문화의 생성, 유지, 쇠퇴와 밀접한 관계를 가진다고 주장한다.

프레임에 관한 사회운동론적 접근방법으로는 집단 혹은 구성원의 해석 혹은 관점이 사회 운동으로 이어지는 과정을 프레임의 관점에서 분석한 연구들이 있다(Benford & Snow, 2000; Carroll & Ratner, 1996; Polletta & Ho, 2006; Snow et al., 1986). 이들은 고프만과 갬슨의 프레임을 ‘사회 운동’(social movement) 조직의 ‘집단 행위 프레임’(collective action frame)으로 파악한다. 여기서 집단 행위 프레임이란 잠재적인 지지자들을 동원하고 제3자의 지지를 얻기 위하여 집단의 구성원들이 공유하는 공통의 해석적 틀로서 사회운동조직의 행동을 정당화시키고 사회운동의 방향을 설정한다. 특히, 집단 행위 프레임은 가변적인 속성을 지니며, 프레임이 생성, 발전, 정교화되는 과정에서 역동성을 수반한다. 즉, 집단 행위 프레임은 사회운동과 연관되는 담론이 형성되고 경쟁하는 과정에서 다양한 방식으로 변화한다. 덧붙여 개별적인 프레임 중 일부는 다양한 해석과 관점을 수용하고 사회문화적 경험과 ‘공명’(cultural resonance)하면서 거시적인 ‘마스터 프레임’(master frame)으로 기능하기도 한다(Benford & Snow, 2000).

예상이론적 접근은 메시지를 구성하는 방식에 따라 개인의 합리적인 선택과 판단이 어떠한 영향을 받는지 주목한다. 예상이론적 접근과 관련된 연구들은 ‘합리적 판단의 불변 원칙’(the principle of invariance in the rational choice

theory)이 항상 성립되지 않는다는 것을 보여준다. 즉, 개인은 항상 합리적인 선택과 판단을 하는 것이 아니며, 대안이 긍정적으로 제시되느냐 혹은 부정적으로 제시되느냐에 따라 대안에 대한 개인의 선택과 판단은 달라진다. 예상이론적 접근의 대표적인 연구로는 예상되는 이득이 강조되는 경우에 비해 손실이 강조될 때 사람들은 모험적으로 위기를 받아들인다는 카네만과 트버스키(Kahneman & Tversky, 1979, 1986)의 ‘예상이론’(Prospect theory)과 제시되는 메시지가 사전적 기대와 어긋나는 경우, 메시지에 대한 관여도가 높아지면서 수용자의 태도변화를 유발시킨다는 스미스와 페티(Smith & Petty, 1996)의 ‘예상일치 가설’(expectancy consistency hypothesis)이 있다(이준웅, 2000).

마지막으로 커뮤니케이션 효과론적 접근은 뉴스 프레임이 수용자의 인지적 반응에 미치는 효과를 검증하고 프레임링 효과의 구체적인 메커니즘을 제시한다(이준웅, 2000). 아옌가(Iyengar, 1991)는 사회정치적 뉴스의 구성 방식을 ‘일화중심적 프레임’(episodic frames)과 ‘주제 중심적 프레임’(thematic frames)으로 나누고 빈곤, 실업, 범죄, 테러리즘, 인종차별, 이란 콘트라 사건에서 나타나는 뉴스 프레임을 분석하였다. 이러한 프레임의 유형은 수용자가 가지고 있는 개념의 접근성을 증가시켜 수용자가 판단하는 책임의 귀인 대상에 영향을 준다. 프라이스와 그의 동료들(Price et al., 1997)은 독자들의 관심을 끌기 위해 선택되는 뉴스가치들을 중심으로 ‘갈등프레임’(conflict frame), ‘인간흥미 프레임’(human interest frame), ‘결과 프레임’(consequence frame)으로 나누었다. 특히나 이 프레임들에 잠재된 가치는 지식활성화(knowledge activation)의 관점에서 구체적인 사건에 대한 수용자의 해석과 반응에 영향을 준다. 즉, 프레임을 통해 인지적으로 활성화된 뉴스가치와 관련된 개념들은 이후 구체적인 사건에 대한 수용자의 평가에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 프레임이 신념의 중요성 평가를 통해 수용자의 태도에 영향을 미친다는 넬슨과 그의 동료들(Nelson, Clawson, & Oxley, 1997; Nelson & Oxley, 1999)의 연구와 내러티브 해석모형이 수용자의 해석 및 의견에 영향을 미친다는 이준웅(2001, 2005a)의 연구도 프레임링 효과의 구체적인 모형을 제시하였다는 점에서 커뮤니케이션 효과론적 접근에 포함된다.

각 접근방법들이 가지는 프레임에 대한 시각 차이는 분명하게 드러난다. 뉴스

텍스트가 수용자의 태도에 가져오는 효과를 대상으로 하는 프레임 연구들은 프레임의 생성 과정에서 실질적으로 영향을 주는 행위주체들과 정치적·사회적 맥락에서 드러나는 프레임간 경쟁을 도외시함으로써, 사회 운동과 미디어 간의 상호작용을 분석하는 데 한계를 가지며, 미디어의 헤게모니적 특성을 간과하는 측면이 있다(Carragee & Roefs, 2004). 사회운동론적 접근방식에 의한 프레임 연구들은 사례수가 적고 일반화시키기 어렵다는 점에서 프레임을 주로 서술적인 개념으로 사용하고 있으며(Levin, 2005), 프레임의 사회적 기능을 구체적인 메커니즘을 통해 이론화하려는 논의가 충분히 전개되지 못했다(이준웅, 2000). 텍스트 분석적 접근방법이나 사회운동론적 접근은 프레임링 효과에 대한 거시적인 관점을 취하는 반면, 프레임에 의한 개인의 인지적 반응에 초점을 두는 연구는 미시적 관점을 가진다. 또한 텍스트 분석적 접근은 프레임 효과를 일으키는 원인으로서는 선택과 강조를 통한 내용의 구성방식을 중요시하는 반면, 고프만의 프레임은 내용의 의미를 결정하는 맥락에 관심을 둔다(이준웅, 2000). 송용희(2005a)는 프레임의 분류기준을 설정하고 빈도를 측정하는 양적방법론의 연구들과 메시지의 생성 과정이나 담론적 특징에 중점을 두는 질적방법론의 연구들을 구별하면서 양 방법론 사이에 프레임 개념화 방식의 차이가 존재한다고 지적하였다. 즉, 전자의 경우 프레임에 대한 개념화보다는 프레임의 분류기준에 초점을 맞추고 있는 반면, 후자의 경우 학자들마다 프레임에 대한 개념화를 내리고 있지만 보편적으로 통용되는 개념을 정의하기는 힘들다는 것이다.

이상의 논의를 종합해 볼 때 프레임은 이론적 관심사에 따라 적용되는 수준과 범위가 다양하며 프레임 연구영역을 포괄하는 프레임 개념을 상정하기란 어려운 문제이다. 엔트만(Entman, 1993)은 프레임에 대한 구체적인 정의를 내리기보다 프레임을 다양한 학문에서 활용될 수 있는 하나의 패러다임으로 파악한다. 그에 따르면 프레임이란 “문제를 정의하고, 원인을 진단하며, 도덕적 판단을 통해 적절한 해결책을 제시하기 위하여 현실의 특정한 관점을 선택하고, 특정한 커뮤니케이션 텍스트를 현저하게 제시하는 것”을 말한다. 즉, 프레임은 커뮤니케이션 텍스트가 힘을 발휘하는 구체적인 방식에 관심을 갖게끔 함으로써 실증적인 혹은 규범적인 논쟁을 해결하는 역할을 하는 것이다. 따라서 엔트만(Entman, 1993)은 프레임의 구체적인 개념을 마련하였다기보다는 프레임이 가

지는 공통적인 기능을 통해 포괄적인 의미를 부여한 것으로 해석된다.

한편, 이준웅(1997)은 뉴스 프레임이란 “독자나 시청자가 특정한 방식으로 뉴스를 이해하도록 돕는 이야기 구성방식”이라고 정의한다. 이러한 정의는 프레임을 이야기의 구조로 이해하였다는 데 특색이 있다. 그는 버크(Burke, 1945; 이준웅, 1997에서 재인용)가 제시한 이야기 구성의 다섯가지 요인(행위, 배경, 주제, 방식, 목적)과 반 다이크 (Van Dijk, 1988)의 주제구조 개념을 적용하여 ‘주요행위자’(행위자는 무엇을 했는가?), ‘대항 행위자’(대항 행위자는 무엇을 했는가?), ‘대상’(대상의 주요 속성은 무엇인가?), ‘방식’(어떻게 행위가 이루어졌는가?), ‘배경’(어떤 맥락에서 발생했는가?), ‘함의’(무엇을 위한 것인가?)라는 여섯가지 ‘주제함수’를 설정한 뒤 각 주제 함수에 대입되는 뉴스진술문을 ‘주제진술’이라고 하였다. 즉, 뉴스 프레임은 “다양한 주제함수에 대한 주제진술들이 결합하여 하나의 큰 이야기를 형성하는 것”으로 볼 수 있다. 이와 같은 개념화는 다양한 수준에서 제기되어 온 프레임 개념을 보다 명료하게 제시하였을 뿐만 아니라, 특정 어휘 사용과 같은 개별 요소가 아닌 의미론적 요소를 포괄적으로 고려하였다는 측면에서 장점이 있다(이준웅, 1997). 특히, 집단 행위 프레임, 뉴스 프레임, 수용자프레임 등 다양한 연구에서 활용되는 프레임개념들을 구분하면서도 ‘이야기 구조’라는 프레임의 공통적인 속성을 부여하여 프레임들 간의 비교를 가능케하는 한편, 프레임을 분석하는 객관적인 절차를 마련하였다고 생각된다.

본 논문에서 사용되는 프레임이란 “독자나 시청자가 특정한 방식으로 뉴스를 이해하도록 돕는 이야기 구성방식”으로 텍스트 분석적 접근방법에 속한다. 따라서 사회운동 접근방법에서의 ‘집단 행위 프레임’과는 구별되며, ‘검찰과 경찰간의 프레임 경쟁’이라기 보다는 엄밀히 말하면 ‘뉴스에서 나타나는 검찰과 경찰간의 프레임 경쟁’으로 보는 것이 타당하다. 다만 뉴스 텍스트에만 초점을 두는 경우, 이슈에 관한 이해당사자의 실질적인 사회적 입장을 파악하기 힘들다는 문제를 고려하여 뉴스에서 나타나는 정보원의 진술과 수사권 논의 과정에서 나타나는 사건들을 뉴스프레임과 비교함으로써 프레임 경쟁 상황을 보다 면밀하게 검토해보고자 한다.



## 2. 프레임 경쟁

프레임은 미디어를 통해 나타나는 공공담론을 반영하는 해석적 틀이다 (Gamson, 1992; Gamson & Modigliani, 1989). 뉴스 내에서 공공담론을 반영한 각각의 프레임들은 사안에 대해 특정한 관점을 형성하는 가치 및 해석들을 내포하고, 다양한 사회세력들 간의 갈등 사이에서 지지자들의 범위를 넓히기 위해 경쟁한다. 프레임에는 소속 집단의 주장과 이해를 관철시키기 위한 다양한 정치 집단들의 전략들이 상존하고 있는 것이다(W. Lance Bennett, 2007; Entman, 2004). 그러므로 뉴스에서 나타나는 프레임의 경쟁을 분석하고 역동적인 관계를 파악하는 것은 갈등 당사자의 입장을 투영시켜줌으로써 갈등 이슈의 본질에 보다 근접하게 다가갈 수 있게 해주며, 현실을 재구성하는 언론의 역할에 대해 평가할 수 있게 해준다.

언론이 재구성한 세계관에서 존재하는 다양한 프레임들의 경쟁양상은 기존의 프레임 연구에서도 잘 드러난다. 먼저 기존의 뉴스와는 대립되는 관점을 가진 뉴스 프레임의 구성과정에 관심을 갖는 텍스트 분석적 연구들은 프레임 체계를 프레임과 ‘대응되는 프레임’(counter frame)의 변증법적 관계로 이해한다. 깬슨과 모딜리아니(Gamson & Modigliani, 1989)는 이슈에 대해서 단 하나의 공공담론만이 존재하는 것이 아니라 복잡한 방식으로 상호작용하는 일련의 담론들이 존재한다고 가정하는 것이 유용하다고 하면서, 영향력이 큰 담론 뒤에는 집단 행동을 형성시키기 위한 ‘도전자 담론(challenger discourse)’이 있다고 하였다. 미디어담론은 이슈에 의미를 부여하는 ‘해석적 의미요소의 집합’(interpretive packages)으로 구성되어 있고, 미디어담론의 해석적 틀로서 프레임은 이슈가 무엇이고 어떻게 접근해야 하는지 규정하는 핵심적인 역할을 하기 때문에 일련의 담론들처럼 프레임이나 해석적 의미요소의 집합 역시도 다양하게 존재한다. 또한 깬슨과 래쉬(Gamson & Lasch, 1981)는 이슈문화를 넘어 이슈에 대한 판단에 영향을 미치는 ‘보편적인 생각들의 집합체’(meta-package)를 설명하기 위한 개념으로 ‘문화 주제’(cultural theme)를 상정하면서 이 역시도 주제와 그에 ‘대응하는 주제’(counter theme)가 변증법적 관계를 형성하며 이슈에 관한 프레임 체계에 영향을 준다고 하였다.

밀러와 리처트(Miller & Riechert, 2001/2007)는 프레임의 주도권이 일정한 사이클을 가진다고 주장하며, 경쟁 프레임이 충돌할 경우 발생하는 효과를 시간에 따른 단계별로 구분하여 설명한다. 특히 그는 ‘기회의 나선형 이론’(Spiral of opportunity theory)을 제시하면서 프레임을 활용하는 이해당사자가 여론으로부터 더 많은 지지를 받게 되면 자신들의 프레임을 한층 더 강화시키는 반면, 부정적인 반응을 받게 되면 프레임을 수정하거나 논쟁을 포기하게 된다고 주장한다. 엔트만(Entman, 2003, 2004)은 하나의 프레임이 미디어를 지배하는 상황(frame dominance)과 경쟁하는 프레임이 양분되어 있는 상황(frame parity)을 각각 끝점으로 설정시킨 뒤, 프레임 경쟁 상황은 시간에 따라 양 끝점 사이에서 연속적으로 움직인다고 주장한다. 특히 그는 ‘프레임 지배’(frame dominance)가 ‘프레임 균형’(frame parity)보다 일반적이기 때문에 대부분의 프레임 경쟁은 프레임 지배 쪽에 치우쳐져 있고, 프레임 균형을 가져오기 위해서는 뉴스가 지배적인 프레임을 비판할 뿐만 아니라 지배적인 프레임만큼의 사회적인 공명을 불러일으킬 수 있는 대응프레임을 제시하여야 한다고 지적한다.

사회운동 접근방법의 프레임 연구들도 집단 행위 프레임이 생성, 발전, 정교화되는 과정에서 다른 프레임과 경쟁한다고 지적한다. 사회운동에 비판적인 관점을 가진 상대방, 제3자, 혹은 미디어들은 때때로 사회운동의 프레임과 상반되는 대응프레임을 만들어내며, 대응프레임은 이차적으로 다시 프레임링(reframing)되기도 하면서 프레임 간에 경쟁을 형성한다(Benford & Snow, 2000). 메이어(Meyer, 1995)는 1945년부터 1989년까지 미국 엘리트 집단의 담론에서 나타나는 핵무기와 구소련에 대한 프레임을 분석하면서 엘리트 담론이 기존 프레임과 대립되는 새로운 프레임을 지지하거나 혹은 논란이 되기 쉬운 이슈를 지적함으로써 프레임 경쟁을 가져온다고 주장한다. 쑤오와 벤포드(Zuo & Benford, 1995)는 1989년 중국의 민중 항쟁에서 비폭력운동과 같은 중국 학생들의 전략이 중국 전통의 유교문화, 내셔널리즘, 공산주의와 관련한 중국인들의 경험과 공명하면서 많은 지지를 얻어낸 반면, 학생들의 요구를 무시하고 이들의 움직임을 반란으로 규정한 중국정부의 대응프레임은 낡고 비합리적인 태도로 인식되면서 민중 항쟁의 규모가 확대되었다고 지적한다. 1990년에서 1991년까지 걸프만과 관련하여 부시 정부와 평화 운동 단체의 갈등을 분석한 콜스(Coles, 1998)

는 반대 프레임의 형성은 지배 프레임의 변화를 가져오기도 하지만, 궁극적으로 정책을 변화시키는 데에는 한계가 있다고 주장한다. 또한, 프레임 경쟁은 사회 운동 내부적으로 일어나기도 하는데 벤포드(Benford, 1993)는 같은 사회 운동 조직 내부에서 이슈에 대한 진단과 처방이 다른 것을 두고 ‘프레임 논쟁’(frame dispute)이라고 표현하였다. 특히, 그는 사회운동을 조직하고 집단의 정체성을 형성하는 과정에서 프레임 논쟁은 보편적으로 나타나는 현상으로 때로는 사회 운동에 안 좋은 영향을 끼치기도 하지만 사회 운동을 촉진시키는 역할을 하기도 하다고 지적하였다.

한편, 프레임의 커뮤니케이션 효과에 관한 최근의 연구들은 프레임 경쟁이 수용자의 인식에 미치는 영향을 검증한다(Brewer, 2003; Brewer & Gross, 2005; Chong & Druckman, 2007a, 2007c). 스나이더먼과 테리오(Sniderman & Theriault, 2004)는 기존의 프레임 연구가 한가지 프레임에만 노출되는 상황에 초점을 맞추고 있다고 있다고 지적하고, 기존의 프레임효과 실험과는 달리, 실제 정치적 상황에서처럼 여러 가지 경쟁 프레임에 노출되는 상황을 고려하여야 한다고 주장한다. 특히 이들에 따르면 사안에 대한 여러 가지 다른 관점에 직면했을 때, 사람들은 자신의 가치와 원칙에 따라 대안을 선택한다고 한다. 예로 들어 정치적 극단주의자들의 연설에 대한 정부의 지출을 문제삼을 때, 평등주의자들은 경제성장과 관련한 프레임에 노출되었을 때보다 두 프레임을 같이 접하였을 때 정부지출에 대하여 더 많이 지지하였고 마찬가지로 경제적 성장을 옹호하는 사람들도 자신들과 상반된 평등 관련 프레임을 접했을 때 보다 두 프레임을 같이 접하였을 때 정부지출에 더 비판적인 모습을 보였다. 즉, 서로 경쟁하는 프레임을 접하였을 때, 개인의 가치 및 원칙에 따라 사안에 대한 태도가 달라지며, 대립되는 프레임에 노출될 시 처음 강조된 프레임의 효과가 상쇄될 수 있다. 반면, 이준웅(2009)은 대립되거나 혹은 상호병렬적인 프레임의 제시될 경우, 프레임 융합이 일어날 가능성을 제시하면서 프레임 경쟁에 대한 논의를 확장시킨다. 즉, 프레임이 경쟁할 경우 “① 완전히 새로운 프레임이 형성되는 것, ② 하나의 지배적 프레임 내에 보완적 이야기가 결합되는 것, ③ 두 프레임의 충돌로 어떤 일관된 해석 모형을 구성하지 못하고 분절된 정보 집합에 머물고 마는 것 등의 가능성을 제시”하면서 경쟁적인 프레임은 프레임을 통하여

풍부한 해석을 만드는 효과를 기대할 수 있다고 하였다(김혜미·이준웅, 2011).

프레임의 개념처럼 프레임 경쟁을 바라보는 시각도 연구의 접근방법에 따라서 차이가 존재한다. 사회의 변화에 주목하는 텍스트분석적 접근과 사회운동론적 접근은 지배 프레임이 변화하면서 대응 프레임이 사회적 지지를 얻는 과정과 그 원인에 주목하는 반면 커뮤니케이션 효과론적 접근은 다양한 프레임이 제시되었을 때 수용자의 인지적 반응에 미치는 효과를 검증한다. 하지만 접근방법에서 오는 차이에도 불구하고 이들 연구들은 프레임 경쟁 상황의 중요성에 대한 인식을 공유하고 있다. 실제 정치적 상황에서는 다양한 가치와 관점에 의해 이해당사자들 간의 갈등이 생긴다는 점에서 프레임 경쟁 상황이 오히려 현실을 더 반영한다고 할 수 있기 때문이다.

하지만 그 동안의 프레임 경쟁에 대한 텍스트분석적 접근과 사회운동적 접근은 프레임 경쟁을 지배 이데올로기가 변화하는 과정에서 나타나는 하나의 현상으로 파악하면서 프레임 경쟁이 가져올 수 있는 다양한 사회적 기능을 제한적으로 해석하였다. 특히, 프레임 경쟁에서 이해집단과 언론의 전략은 상황에 따라 다양하게 나타나며 이데올로기의 유지 혹은 새로운 이데올로기의 형성이란 목적으로 일방향적으로만 나타나는 것은 아니다. 오히려 상황에 따라 스스로의 이익에 맞는 프레임을 선택한다고 보는 것이 더 타당할 것이다. 따라서 프레임 행위자들의 행위와 전략에 초점을 맞춰 프레임 경쟁을 바라봄으로써 프레임 경쟁의 다양한 사회적 기능을 검토해보는 것이 필요하다.

### 3. 프레임 시기의 구분

시간의 흐름에 따라 갈등적 사안에 대한 대중의 인식과 관심이 변화하듯이 특정 사안에 대한 프레임 역시 부침을 거듭하며 동태적으로 변화하는 양상을 보인다. 실질적으로 존재하는 현실을 특정한 관점에서 선택 혹은 배제시키는 뉴스 프레임의 현실구성 기능에 맞추어 생각해볼 때, 사안에 대한 관점은 절대적으로 유지되기 어려우며 권력계층의 이득 혹은 대중의 인식 변화에 따라 시시각각 변화한다고 보는 것이 타당하다.

프레임과 관련한 대부분의 연구들은 프레임이 양적으로 변화할 뿐 아니라 질적으로도 변화할 수 있다는 데 초점을 맞추고 있다. 여론의 변화과정을 통해 뉴스프레임의 흐름을 분석한 갠슨, 래쉬, 모딜리아니(Gamson & Lasch, 1981; Gamson & Modigliani, 1989)는 이슈는 시간에 따라 진화하며 미디어 담론에 따라 독특한 이슈 문화를 형성한다고 주장하였다. 즉, 프레임은 이슈에 대한 대중들의 관심 정도에 따라 단순히 양적으로 크고 작아질 뿐만 아니라 사안에 대한 대중들의 해석에 영향을 주는 ‘해석적 의미요소의 집합’으로서 기존의 프레임과 대응되는 프레임을 생성시키고 경쟁하며 통합되고, 또 쇠퇴한다. 사회운동조직이 구성원들을 모으고 그들의 지지를 확대시키기 위해 프레임을 전략적으로 활용한다는 프레임 정렬(Snow et al., 1986) 개념 역시 프레임의 변화를 기초적인 전제로 변화의 원인을 제시하고 있다. 특히, 이준웅(2009)은 프레임이 여론변화와 밀접한 상관관계를 가지며 뉴스 프레임이 사회 구성원의 의견과 해석에 영향을 미치는 1차적 과정과 이를 통해 시간적으로 중첩된 프레임 경쟁과 프레임 지배의 교차과정이 여론의 지형변화를 설명하기 위한 도구로 활용될 수 있다고 주장한 바 있다. 다시 말해, 프레임 경쟁과 프레임 지배, 프레임 융합은 프레임의 질적 변화의 구체적인 모습으로서 여론의 변화에 핵심적인 역할을 수행한다.

나아가 프레임의 변화를 특정한 사안에 대하여 개별적으로 이해하려는 모습에서 벗어나 프레임의 동적인 변화과정을 일반화시키려는 노력이 이루어졌다. 밀러와 리처트(Miller & Riechert, 2001/2007)는 ‘기회의 나선형 이론’을 통해 프레임의 충돌 과정을 시작단계, 개념 정의 및 대립 단계, 공명 단계, 평정 또는 해결 단계로 나누어 설명하였으며, 엔트만(Entman, 2004)은 프레임의 변화 상황을 프레임 지배와 프레임 균형의 연결선상에서 연속적으로 움직이는 흐름으로 이해하였다. 한편, 이동훈과 김원용(2012, pp.97~114)은 사회적 이슈의 잠재기, 점화기, 고조기, 쇠퇴기에 맞춰 프레임 변화과정을 프레임 형성기, 프레임 경쟁기, 프레임 주도기, 프레임 쇠퇴기로 구분하였다.

이러한 프레임의 변화과정에 대한 일반화는 여론의 변화 흐름을 이해하고 예측할 수 있다는 점에서 학문적으로 혹은 정책적으로 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 판단되지만, 타당성을 인정받기 위해서 몇 가지 전제를 충족시킬 필요성

이 있다. 시기적으로 프레임의 변화가 기간에 따라 명확하게 구분되어질 수 있어야 하며, 밀러와 리처트(Miller & Riechert, 2001/2007)의 주장대로 변화과정에 따른 프레임 기간들이 순환구조를 형성하거나 비순환적이더라도 특정 변인들을 통해 예상가능할 만큼 일종의 패턴을 보일 수 있어야 한다.

한편, 이슈의 관심주기 모형(IAC)과 관련된 일련의 연구들은 언론매체에서 보도되는 사회적 이슈가 일정한 패턴을 가진다는 데 주목한다. 사회문제로 부각된 특정 이슈들이 국민들의 이목을 끌다가 사라지는 경향을 분석한 다운스(Downs, 1972)에 의하면, 이슈에 대한 사회적 관심도는 일정한 주기를 형성하는데<sup>2</sup>, 힐가트너와 보스크(Hilgartner & Bosk, 1988)는 이러한 사회적 관심도가 언론매체의 보도 정도를 통해 계량화될 수 있다고 주장한다. 즉, 언론의 보도는 대중들의 사회적 관심과 밀접한 연관을 가지기 때문에 보도시간이나 기사 수, 게재면적은 곧 이슈에 대한 사회적 관심도를 나타내는 지표로 작용할 수 있다는 것이다. 이와 같은 관점에서 박기묵(2000)은 1990년에서 1998년까지 큰 관심을 불러모았던 국내의 사회적 사건을 다룬 기사의 총 글자수를 분석하여 100개의 사건 중 32개의 사건은 일반형 생존주기, 34개의 사건은 속보형 생존주기로 구분할 수 있다고 설명하였다.

프레임은 이슈에 대한 관점을 기초로 형성된다는 점에서 이슈에 대한 관심과는 구분되며, 단순히 글자 수나, 기사 수에 대한 측정을 넘어 기사에 대한 논조, 이야기 구성, 형식 등을 복합적으로 고려하여 평가하여야 한다. 따라서 언론에서 나타나는 이슈가 특정한 주기를 형성하고 이것이 곧 사회적 관심 주기를 나타낸다고 하더라도 실제로 프레임이 특정 패턴을 가지는가에 대한 측정은 보다 면밀하고 질적인 평가를 통해 이루어져야 한다. 다만, 이슈에 대한 사회적 관심도가 변화하고 실제로 시기별로 기사의 수나 총 글자 수에 따라 차이가 발생한다면 프레임에 있어서도 빈도와 같은 양적인 측면에서 단계에 따라 시기적인 차이가 나타난다고 예상할 수 있다. 즉, 프레임 경쟁에 따른 단계별 시기들이 순차적인 혹은 순환적인 패턴을 구성할 것인가에 대한 질문은 차치하더라도 기

---

<sup>2</sup> 다운스(Downs, 1972)의 이슈관심주기는 ‘이슈의 잠복 단계’(the pre-problem), ‘이슈의 발견과 표면화 단계’(alarmed discovery and euphoric enthusiasm), ‘관심의 현저한 증가 및 비용인식 단계’(realizing the cost of significant progress), ‘대중 관심의 점진적 감소 단계’(gradual decline of intense public interest), ‘관심의 쇠퇴 단계’(the post-problem)로 구분된다.

간별로 프레임 빈도 등에서 명확한 차이를 보여준다면 프레임의 동적 변화과정을 일반화시키기 위한 첫 번째 전제를 만족시킬 수 있을 것이다.

본 논문에서는 프레임 시기를 프레임들 간의 경쟁 정도로 구분하며 구체적인 요소로서 프레임 빈도와 함께 프레임 다양성을 활용하고자 한다. 프레임 경쟁이란 같은 사안에 대하여 두 개 이상의 이야기 구성방식이 대립하는 상황을 의미하며, 프레임 경쟁기에는 프레임들의 빈도가 높을 뿐 아니라 프레임의 유형이 다양하게 존재한다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 검·경 수사권 조정과 관련한 프레임을 통하여 프레임 빈도와 다양성에 따라 프레임 경쟁 시기를 구분하고, 나아가 프레임 경쟁 시기에 따라 기사의 타당성과 언론의 익명정보원 활용 등에서 차이가 있는지 검토해보고자 한다.

## 제 2 절 갈등적 사안에 대한 뉴스 프레임 연구

다양한 입장과 가치들이 충돌하는 갈등 상황에서 언론의 보도는 특정한 관점에 따라 조작되며, 언론보도를 통해 가공된 현실은 갈등 상황에 대한 수용자의 해석과 태도에 영향을 미치기 때문에 갈등적 사안은 뉴스 프레임 연구에서 주로 분석되어 온 연구대상이다(이준웅, 2001). 특히, 프레임 경쟁을 위해서는 두 개 이상의 대립되는 프레임이 존재하여야 한다는 점에서 다양한 입장 간의 대립을 야기시키는 갈등적 사안은 프레임 경쟁과 깊은 관련성을 가진다. 물론, 갈등적 사안이 뉴스로 보도되는 과정에는 이데올로기와 같은 다양한 요소가 개입되기 때문에 갈등적 사안이 모두 프레임 경쟁을 불러온다고 할 수는 없지만 적어도 갈등적 사안은 프레임 경쟁의 전제라고 볼 수 있을 것이다.

### 1. 국내연구의 경향

김원용과 이동훈(2005)은 갈등적 이슈와 관련된 국내 뉴스프레임 연구들이 주로 갈등보도의 편향성에 초점을 맞춘다고 지적한다. 이들 연구는 대체로 프레임 유형을 유형화시키는 방법을 통해 매체 및 신문사 별로 프레임 유형의 차이를 분

석하여 뉴스의 이념적 편향성을 보여주는 한편, 사회갈등에 대한 언론의 규범적 역할을 강조한다(권혁남, 2001; 김원용·이동훈, 2005; 나미수, 2004; 박경숙, 2002; 양정혜, 2001; 임양준, 2009, 2010; 조경숙·한균태, 2010). 권혁남(2001)은 의료분쟁 사태에 대한 언론의 보도가 갈등 당사자들의 입장에 대한 파악 없이 피상적으로 이루어졌으며, ‘환자-의사’, ‘정부-의사’라는 대립적 구도를 형성함으로써 사태해결을 등한시켰다고 비판한다. 또한 의사들에게만 과도하게 비판적 태도를 취하면서 언론이 공정성을 유지하지 못했다고 평가한다. 양정혜(2001)도 의료분쟁과 관련한 언론 보도의 문제점을 지적하면서 정부는 국민불편을 최소화하기 위해 노력하는 주체로 의미화되는 반면, 의사들은 ‘경제적 이익추구’라는 편협한 동기에 근거한 비도덕적, 비윤리적 집단으로 묘사되고 있다고 주장한다. 특히나 이러한 언론의 보도경향을 볼 때 언론이 사회문제에 대한 다양한 진단과 처방책들을 교환하기 위한 논쟁의 장을 형성하기보다는 기존체제를 옹호하는 갈등 규제자로서의 역할을 할 뿐 언론으로서의 바람직한 역할을 수행하지 못하고 있다고 비판한다. 박경숙(2002)도 의료분쟁에 대하여 방송이 적절한 뉴스 프레임을 선택하여 보도하지 못했고, 권위주의적인 정부의 정책 시행을 무비판적으로 여과없이 보도하였다고 비판하면서, “의약분업 문제의 본질, 이익 충돌의 원인, 해결의 방향, 집단적 저항을 보도하는 방법 등을 복합적으로 고려하는 자세”가 필요하다고 주장한다.

또한 핵폐기장 유치 문제와 관련하여 나미수(2004)는 국책사업으로 많은 논란을 야기했던 부안위도 핵폐기물 처리장 유치 이슈가 국가정책적인 측면보다 집단간 분쟁으로 규정되어, 언론이 갈등의 원인과 해결을 제시하기보다는 사회적 혼란만을 부각시킨다고 지적한다. 김원용과 이동훈(2005)은 핵폐기장 보도에서 나타나는 1차 프레임과 2차 프레임을 중앙신문, 지역신문, 인터넷 언론, TV뉴스 등 매체의 특성별로 구분하여 분석한다. 이에 따르면 언론매체들은 일화 성격이 강한 책임규명 프레임과 갈등대치 프레임을 통해 관련 주체들의 행위를 보도하며, 1차프레임과 2차프레임, 진보 성향 매체와 보수 성향 매체, 중앙신문과 지역신문 등 다양한 매체의 속성에 따라 프레임 구성에 차이가 나타



난다.<sup>3</sup>

이 이외에 임양준(2009)은 용산 참사 사건과 관련한 방송3사의 프레임을 분석하여 이들 뉴스가 사건의 원인에 대한 심층적인 접근을 결여하고 있으며, 검찰, 경찰 등 정부측의 입장을 주로 보도함으로써 사회적 약자를 대변하지 못하고 사회적 엘리트 중심의 편향적인 보도를 하고 있다고 지적한다. 특히, 이 연구는 정보원 분석을 통해 주요행위자를 파악하는 한편, 방송사와 주요행위자에 따른 프레임을 각각 분석한다는 점에서 의미가 있다고 생각된다. 같은 맥락에서 한반도 대운하건설사업과 관련하여 프레임, 주요이해집단, 주요이해집단의 틀짓기 행위를 분석해 집단 행위 프레임을 고찰한 임양준(2010)의 연구도 주목할 필요성이 있다. 또한 조경숙과 한균태(2010)는 주요 신문사의 미디어법 개정 보도에 나타나는 주제, 논조, 다양성, 프레임을 분석하면서 이들 신문이 갈등과 관련된 다양한 관점과 이해관계를 균형 있게 제시하지 못했다고 평가한다. 이들 연구는 단순히 프레임 유형 및 빈도의 비교가 아니라 공정성이란 가치를 토대로 신문 기사를 평가하였다는 점에서 특색이 있다고 생각된다.

## 2. 시사점 및 한계

이상 기존의 선행연구들을 종합해보면 특정한 관점에서 현실을 재구성하는 언론의 기능에 초점을 맞추었다는 측면에서 큰 의미를 가진다고 할 수 있다. 특히, 연구에 회자되기 쉬운 갈등적 사안과 관련하여 언론의 편향적인 보도태도를 문제 삼은 것은 바람직한 언론의 방향을 제시하였다는 점에서 기여한 바가 크다고 생각된다. 덧붙여 갈등 사안에 대한 프레임 분석에 있어서 몇 가지 추가적인 관점을 제기해봄직하다.

먼저, 프레임의 동적인 변화과정에 중심을 두고 시간적 차원에서 프레임의 흐

---

<sup>3</sup> 김원용과 이동훈(2005)은 갈등보도의 특징으로서 첫째, 주체의 행위관계를 중심으로 프레임이 형성되어 대립관계가 부각된다는 점, 둘째, 갈등보도의 프레임과 함께 부정성, 일탈성, 책임이 강조되어 사안의 근본적인 원인과 배경보다는 갈등을 일반화시켜 법·질서와 대비시킨다는 점, 셋째, 체제 지향적 가치와 규범을 강조하는 프레임이 형성된다는 점, 넷째, 경쟁적인 해석의 틀들이 나타나 갈등 현실에 대한 이데올로기적 특성을 보여준다는 점을 제시한다.

를 분석하여 사회 제반적 요소들과 뉴스 프레임의 관계를 규명할 필요가 있다. 갠슨과 모딜리아니(Gamson & Modigliani, 1989)가 언급했던 것처럼 이슈문화의 형성과 유지, 쇠퇴에는 문화적 공명(cultural resonances), 후원자 행위(sponsor activities), 미디어 관행(media practices) 등 다양한 사회적 요인이 작용한다. 하지만 이동훈과 김원용(2012, 102p)은 프레임의 사회적, 정치적 맥락을 고려한 연구들이 프레임과 언론간의 관계만을 한정하여 분석함으로써 프레임과 다양한 제반 사회적 요인들 사이의 영향관계를 동적으로 검토하지 못하였다고 지적한다. 따라서 프레임에 대한 언론의 영향에만 집중할 것이 아니라 다양한 사회적, 정치적 관점에서 프레임을 분석하고 어떤 사회적 요인들이 프레임과 관련되는지 검토하여야 한다. 특히, 사회의 다양한 요인과 프레임의 상관관계를 살펴야 한다는 맥락에서 프레임 분석에 시간성을 부여할 필요가 있다. 언론의 뉴스 보도에 영향을 미치는 사회적 사건들은 시간에 따라 형성되며, 프레임에 미치는 영향도 시간적 차원의 투입 없이는 분석에 한계가 있기 때문이다. 이와 같은 맥락에서 프레임을 1차 프레임과 2차 프레임으로 나누어 분석한 김원용과 이동훈(2005)의 연구나 이해당사자 간의 프레임에 대한 주도권 변화가 여론이나 뉴스 매체에 주는 영향을 프레임 경쟁의 단계별로 분석한 밀러와 리처트(Miller & Riechert, 2001/2007)의 연구에 주목할 필요가 있다.

둘째, 단순히 탐색, 기술적인 목적이 아닌 이론적 함의를 이끌어 낼 수 있어야 한다. 이준웅(2009)은 그 동안의 탐색·기술적인 뉴스프레임을 비판하면서 매체별로 프레임 구성이 다르다면 어떠한 원인으로 차이가 발생하는지 규명하거나, 그러한 차이를 만드는 사회적 함의의 단서를 제공할 필요가 있다고 지적한 바 있다. 이러한 원인은 그 동안의 연구들이 프레임을 분석하면서 변수를 구체적인 개념으로 설정하지 않고 현상을 기술하는데 그쳤다는 점에서 찾을 수 있다고 생각된다. 다시 말해, 프레임과 관련한 국내의 연구들이 대부분 신문사 혹은 매체별로 논조 및 프레임 유형 등이 다르다는 것을 보여줄 뿐, 그 원인을 개념화한다거나 프레임 구성에서의 차이가 무엇을 의미하는지 구체적인 개념으로 설정하지 않은 까닭에 연구에서 나온 결과들을 다른 연구에 일반화시켜 적용하기 어렵다는 문제점이 발생하는 것이다.

셋째, 강자와 약자의 구도에서 벗어나 집단 간의 경쟁이라는 속성을 부각시킬

필요가 있다. 프레임은 이익집단들이 정치적 목적 달성을 위해 공적 속의 의장에서 활용하는 일종의 담론적 전략 과정이다(Pan & Kosicki, 2001/2007). 따라서 프레임은 이익집단들의 정치적 이익을 위한 다양하고 개별화된 전략들을 포함하고 있다. 하지만 기존의 연구는 ‘이념적 편향을 가진 갈등의 규제자’로서의 언론을 조명하다보니, 이익당사자의 관계를 강자와 약자의 관계로 설정하고 갈등 상황을 단순화시키는 측면이 있다. 물론 이러한 연구들이 가지는 실천적 함의는 매우 크다. 현실을 재구성하는 언론의 규범적 역할을 제시하면서 앞으로 나아가야 할 방향을 보여주기 때문이다. 하지만 프레임에서 나타나는 이익집단의 역할 및 전략들을 단순화시켜 갈등의 다양한 측면에 대한 파악을 어렵게 할 가능성이 있는 점, 항상 프레임 지배가 나타나는 것은 아니며 지배적인 프레임이 있다고 하더라도 어느 정도는 프레임 경쟁을 이루고 있다는 점을 감안할 때, 강자 대 약자의 구도 이외에 대등한 집단 간의 경쟁과 전략에 초점을 맞추는 연구도 충분히 의미가 있다고 생각된다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 기존의 국내 프레임 연구들은 사안과 관련된 이해당사자들이 ‘갈등’을 형성한다는 상황에 초점을 맞추고 있으나, 프레임 경쟁이라기보다는 프레임 지배에 치중하고 있다고 판단된다. 갈등 상황이 다양한 프레임을 유발시킴에도 불구하고 언론이 정부 편향적인 태도를 취함으로써 실제로 언론 상에 프레임 경쟁이 발생하지 못한다는 결과에 주목하고 있기 때문이다. 하지만 프레임 연구의 진취적인 발전을 지향하기 위해서는 단순히 프레임 지배라는 결과에 주목할 뿐 아니라 그 과정에서 나타나는 프레임 경쟁을 검토할 필요가 있다. 프레임 경쟁과 프레임 지배의 개념적 차이와 사회적 기능의 실천적 차이를 확인할 수 있을 때 비로소 이론적 함의와 바람직한 언론의 방향을 제시할 수 있기 때문이다. 결국 본 연구에서 시계열적인 흐름에 따른 프레임의 동적 변화와 경쟁 양상을 살피고 정보원 및 익명정보원 활용이라는 언론의 사회적 기능 변화에 초점을 두는 것도 바로 이러한 문제의식을 바탕으로 하기 때문이다.

## 제 3 장 프레임 경쟁과 전략적 프레임링

### 제 1 절 프레임 경쟁이 가지는 함의

대중들에게 정보를 전달하고 여론 형성의 중추적인 기능을 담당한다는 점에서 언론이 가지는 다양성은 시장 경쟁론과 미디어의 공익적 성격에 관한 논쟁 사이에서 핵심적 개념으로 작용해왔다. 언론이 특정 집단에 의해 좌우될 때 가지는 이념적 정파성은 공적 정보에 대한 통제, 문화에 대한 통제를 유발하며 언론 소유자에게 과도한 경제적 이익과 정치적 영향력을 가져다 줄 수 있다. 때문에 언론에 관한 정치경제학적 시각은 언론의 소유구조와 미디어의 생산, 유통, 수용과정을 자본주의의 재생산과정으로 파악하며 언론의 독과점 현상이 언론 시장을 위축시킬 뿐 아니라 언론의 상업화, 언론자유 침해 현상을 불러올 수 있다는 점에서 문제를 제기하고 있다. 5대 거대 미디어 기업의 정보채널 독점과 기업친화적 뉴스 생산으로 인한 미국 지방신문지들의 침체와 미국 언론의 다양성 훼손은 언론 시장의 독과점 현상이 초래할 부정적 측면을 보여주는 대표적인 사례로 손꼽을 수 있다(Bagdikian, 1983/2009).

하지만 언론 시장에 있어서의 경쟁과 다양성의 중요성은 비단 언론의 소유구조의 문제점에서만 머무르는 것이 아니다. 물론 언론이 특정 집단에 의해 소유될 때 특히 문제되지만 수많은 신문들, 군소 인터넷 매체가 난립하고 있는 상황에서 동일한 사건에 대해서 똑 같은 제목, 똑 같은 가치, 똑 같은 정보원 진술을 담은 뉴스들이 생산된다는 것은 언론 소유구조의 독과점과는 다른 형태의 독과점 현상으로 나타난다. 뉴스 가치의 독과점, 프레임 지배 현상이 바로 그것이다. 이러한 현상은 단순히 경제적 측면에서 뿐 아니라 권력과 언론의 뿌리깊은 연동관계에서 기인된다는 점에서 한국 사회에 큰 의미를 던져준다. 언론의 입맛에 맞추어 사안에 대한 배경, 문제점, 전망까지 ‘일기예보’처럼 다루는 관급 자료의 범람과 아무런 가공 없이 정보원의 서비스에 의존하는 언론의 모습은 뉴스 가치의 독과점으로 인한 가치의 부재, 프레임 지배로 인한 뉴스 상품의 질

하락을 가속화시킨다. 정보원의 주관적 판단에 의지해 각 정파간의 이해관계가 맞물린 대립관계조차 대변인의 성명전으로 대신해버리는 언론의 모습은 권력과 언론 간의 깊은 유대를 여실히 보여준다(조용중, 1999).

이준웅(2010)은 한국 신문의 위기에 대한 원인을 분석하면서 신문이 상대적으로 교환가치에서 우위를 점하도록 하여야 한다고 주장한 바 있다. 즉, 신문이 시장에서 선택되기 위해서는 다른 경쟁 상품보다 우위에 있는 가치를 가지고 있어야 하며, 이를 위해 대중들의 주목을 이끌고 사안을 특정한 방식으로 이해시킴으로써 뉴스 이용자의 향유를 제공하는 언론 체계의 특수한 기능에 맞추어 신문의 고유한 가치를 창출하여 독자들에게 ‘읽는 즐거움’을 주어야 한다는 것이다. 물론 매체마다 세부적인 가치의 특성은 다르게 나타나겠지만 대중들에게 정보를 전달하고 특정한 가치대로 프레임을 형성하여 문제화시키는 언론 체계의 특수한 기능은 신문 이외의 다른 매체에도 적용될 수 있다. 따라서 모든 언론이 특정한 가치 하에 정치권력이 형성하는 프레임대로 뉴스를 생산하는 것은 여타 체계와 구별되는 언론 체계의 기능을 수행하지 못한 채 정치체계와의 경계를 모호하게 할 뿐만 아니라 전반적인 언론의 교환가치를 약화시킴으로써 뉴미디어와의 경쟁에서 열세 요인으로 작용할 수 있다.

언론의 공론장 기능을 비추어 볼 때, 프레임 경쟁이 가지는 중요성은 더욱 분명해진다. 하버마스(Habermas, 1992/2007, p.425)에 따르면 제도화된 의견형성과 의지형성은 일상적 언어라는 공통 코드로 연결된 비공식적 의사소통 권력의 투입에 의존하며, 법치국가 원리에 따른 정치체계는 그 자체로 폐쇄된 체계가 아니라 생활세계와 밀접한 관련을 가지고 기능한다. 여기서 공론장은 국가와 시민사회의 연결고리로 역할하며 행정적인 관례에 따라 진행되는 권력의 핵심적 영역의 주변부에서 정치체계가 가지는 문제점들을 경고하고 대중들에게 문제화시키면서 정치체계에 영향력을 행사한다. 결국 정치적 행위자는 공론장을 거치면서 담론적으로 산출된 공적 의견을 견지하며 “민주적 의지형성과 의견형성의 제도화된 절차라는 필터”를 통해 정치적 영향력을 행사한다(Habermas, 1992/2007, p.446).

중요한 것은 공론장을 통한 바람직한 공적의견의 형성 여부는 일반 개인들의 동의가 중첩적으로 쌓였다는 사실 자체보다 그 과정에서 나타나는 절차적인 형

식적 기준을 만족시켰다는 점에서 기인한다는 것이다. 의사소통을 통해 조정된 공적 이익은 모든 구성원들에 대한 이익으로 나타날 수 없으며 절차적인 합리성을 충족시킬 때 토의로 통해 발생한 절차적 강제력은 정당화될 수 있다. 따라서 공론장 기능의 성공적인 수행여부는 절차적인 형식적 기준을 통해 평가될 수 있는데, 하버마스(Habermas, 1992/2007, p.435)는 이에 대해 경험적으로 “일반적으로 충실한 제안들, 정보들, 근거들에 대한 합리적 가공이 어느 정도 이루어졌는가에 따라 의견형성의 담론적 수준과 그 결과의 질이 달라진다”고 표현하였다. 그러므로 특정한 가치의 선택과 배제를 통해 형성되는 프레임의 다원화는 공론장 기능을 수행하는 언론의 기본적인 요소로 볼 필요가 있다. 의사소통과정 없이 언론이 처음부터 특정 프레임만을 지배적으로 가공한다면 다양한 가치들과 의견을 대중들에게 전달하지 못하였다는 점에서 절차적 기준을 만족시켰다고 볼 수 없고 애초에 공론장 기능 수행에 결함으로 지적될 수 있다. 즉, 프레임 경쟁은 공론장을 통한 비공식적 의사소통 권력에 정당성을 부여하는 일종의 절차적 기준으로 고려될 수 있는 것이다.

이상의 논의는 언론을 통하여 다양한 프레임이 제시될 필요성이 있으며, 이를 통해 나타나는 프레임 경쟁은 뉴스의 가치를 향상시키고 의사소통의 민주적인 합의 절차에 있어 형식적인 기준으로 작용할 수 있음을 보여준다. 다만, 지적하고 넘어가야 할 점은 프레임 경쟁이 중요하다고 하여 그 프레임 경쟁의 대척점에 서있는 프레임 지배 현상 그 자체에 문제가 있는 것은 아니라는 점이다. 프레임 지배가 정당한 프레임 경쟁을 통해 형성된 현상이라면 대중들의 담론적 합의를 거친 결과물이라고 볼 수 있다. 오히려 일방적인 프레임 전달에 의한 뉴스의 가치 하락과 공론장으로서의 기준 결여는 프레임 경쟁을 통한 적절한 합의 과정 없이 특정한 집단에 의해 지배적인 프레임이 일방적으로 전달되는 현상과 관련 있다. 다시 말해, 프레임 경쟁을 저해함으로써 발생하는 문제는 프레임을 제작하고 전달하는 프레이밍 행위자들의 태도와 연관되며, 특히, 프레임을 집단의 정치적 이익을 위해 활용하려는 권력 집단과 언론의 전략에서 기인한다.

뉴스는 선택과 배제를 통해 생산되는 과정에서 다양한 내재적·외재적 요인들에 의해 영향받는다(W. Lance Bennett, 2007/2009; Gans, 2004; Shoemaker & Reese, 1996/1997). 특히, 외부 이해당사자들의 압력, 미디어 관행 등과 같은

요인들이 뉴스 생산에 개입하는 과정은 뉴스프레임에 영향을 줌으로써 소기의 목적을 달성하려는 프레임링 행위자들의 전략을 담지하고 있다고 볼 수 있다. 가령 정치적 집단은 프레임링을 통해 지지를 표명하는 담론공동체를 형성하고 정치적 영향력을 행사한다. 언론은 기사에 대한 비판을 방어하기 위한 목적으로 객관화라는 ‘전략적 의례’(strategical ritual)를 사용하며(Tuchman, 1972), 때로는 ‘권력부패 프레임’(power corrupts frames)을 부각시킴으로써 ‘파수견’(watchdog)로서의 역할을 강조하거나 ‘무고한 희생자 프레임’(innocent victims frames)을 활용하여 갈등 상황에 대한 문제를 제기하고 언론이 가지는 전문성을 강화시키는 전략을 사용한다(Wolfsfeld, 1997). 이들 전략은 기본적으로 언론과 권력 간의 연동관계와 관련있으며, 각 행위자들의 정치적 이해관계에 따라 긴밀하게 작동하며 프레임 경쟁에 영향을 미친다. 구체적으로 권력 주체와 언론의 구별을 통해 이들의 전략과 프레임 경쟁 간의 관계를 검토해보고자 한다.

## 제 2 절 권력 집단의 전략적 프레임링

초기 프레임 연구를 발전시켰던 텍스트 분석적 접근은 프레임 형성에 있어서 권력 집단을 이데올로기를 전파시키는 구조의 일종으로서 대항 프레임의 형성과 발전을 저해하는 요소로 이해한다. 터크만(Tuchman, 1972)은 뉴스를 기존의 관행에 동의하는 뉴스제작자가 일상적인 이야기에 공적인 성격을 부여함으로써 만들어지는 제도적 과정의 산물로 파악하였다. 즉, 뉴스 제작 과정에서 프레임을 통해 선택 또는 배제되는 뉴스는 불가피하게 제도적 구조에 의존하게 되며, 뉴스를 통해 재생산된 현실은 현재의 상태를 정당화하기 위한 이데올로기로서 기능한다는 것이다. 나아가 기틀린(Gitlin, 1980)은 뉴스 프레임은 사회적 제도를 통해 선택, 배제될 뿐만 아니라 담론을 형성하고 헤게모니를 장악하기 위한 도구로서 현실을 가공한다고 주장하였다. 이들 주장에 의하면 뉴스 상에서 지배적 권력에 대항하는 프레임이 형성되는 것은 매우 어려운 일이며 이데올로기의 전파 자체가 권력 집단의 프레임링 전략이므로 결국 이들의 전략은 프레임 경쟁을 저해하는 요소로 작용한다.

하지만 행정조직 및 하위체계들의 다양한 분화가 이루어지고 있다는 측면에서 권력 집단을 이데올로기를 전파하는 합일체로 파악하는 것은 문제가 있다. 행정권력을 형성하는 다양한 조직들은 개개의 조직마다 특수한 성격과 행정적 영역을 가지고 이에 따라 각 기관은 복잡한 이해관계로 얽혀 있다. 결국 권력 집단들이 달성하려는 정치적 이익과 목적은 하나로 환원될 수 없으며 언론에 드러내는 전략적 프레이밍 역시 지배적 권력과 대항 세력이라는 이분법적 경쟁 관계에서 벗어나 새로운 틀에서 분석되어야 한다.

이와 같은 관점에서 사회운동론적 접근방법은 권력 집단의 프레이밍 전략을 프레임 경쟁과 연결시키기 위한 토대를 제공해준다. 사회운동론적 접근방법에 속하는 일련의 연구들은 특정 이슈에 관하여 이해관계를 가지는 집단들이 프레임 전략적으로 활용하고 있음을 보여주며 구체적 사례를 적용시키기 위한 이론적 틀을 제시한다(Benford & Snow, 2000; McCaffrey, 2000; Snow & Benford, 1988; Snow et al., 1986; Zuo & Benford, 1995). 스노우와 그의 동료들(Snow et al., 1986)은 사회운동조직이 새로운 구성원들을 모집하고 지지자들을 동원하며 운동에 필요한 자원을 획득하는 구체적인 방법으로 ‘프레임 정렬’(frame alignment)을 이용한다고 주장한다. 프레임 정렬이란 사회 운동 조직의 해석적 프레임을 구성원과 자원 제공자의 해석적 프레임과 연결시키기 위한 일종의 전략으로 ‘프레임 연결’(frame bridging), ‘프레임 증폭’(frame amplification), ‘프레임 확장’(frame extension), ‘프레임 변환’(frame transformation)으로 구성된다.<sup>4</sup> 특히, 사회운동의 지지자들을 모으기 위한 ‘프레임 정렬 과정’(frame alignment process)은 스노우와 벤포드(Snow & Benford, 1988)가 제시한 프레이밍의 세

---

<sup>4</sup> ‘프레임 연결’(frame bridging)이란 특정한 이슈나 문제에 대하여 구조적으로 연결되어 있지는 않으나 이데올로기적으로 일치하는 두 개 이상의 프레임들을 연결짓는 것으로 프레이밍 전략 중 가장 일반적이다. ‘프레임 증폭’(frame amplification)은 해석적 프레임과 관련 깊은 신념이나 가치들을 이상화시키거나 고무시키는 행위로 사회 운동이 지배적인 문화적 가치와 상반되거나, 대부분의 구성원이 자신의 이익과 관련이 없음에도 참여하는 경우에 유용하다. ‘프레임 확장’(frame extension)은 잠재적인 지지자들에게 중요할 것으로 생각되는 이슈를 집단의 주요한 관심사로 끌어들이는 전략으로 실제 상황에서는 다양한 프레임이 경쟁하기 때문에 프레임의 경계를 확장하는 과정에서 집단 내부를 불안정하게 만들기도 한다. ‘프레임 변환’(frame transformation)은 기존의 이슈에 대한 인식이나 의미를 새로운 것으로 대체하는 전략으로 프레임 정렬 중 가장 마지막으로 활용된다(Snow et al., 1986; 이준웅, 2000).



가지 핵심적인 기능(진단적 프레이밍, 처방적 프레이밍, 동기적 프레이밍)<sup>5</sup>을 통해 지지자들에게서 사회적 동의를 얻고 사회운동을 이끌어내는 데 활용된다. 나아가 맥카프리(McCaffrey, 2000)는 ‘사회운동’(movement)과 ‘대항운동’(co-untermovement)이 경쟁하는 상황에 초점을 맞추어서, 지지자들을 불러모으는 동시에 반대 집단의 공신력을 떨어뜨리기 위한 전략으로 ‘양극화-비방’(polarization-vilification), ‘프레임 폭로’(frame debunking), ‘프레임 구원’(frame saving)을 제시한다.<sup>6</sup>

나아가 총(Chong, 2000)은 여론의 지지를 얻고자 프레이밍을 활용하는 정치적 집단의 전략을 사회 구성원의 ‘합리적 선택’(rational choice)에 맞춰 설명한다. 이는 사회운동조직과 구성원간의 관계에 초점을 맞춰 프레임 전략을 분석한 사회운동론적 연구들의 논의를 정치적 집단과 여론 간의 관계로 확장시켰다는 점에서 특색이 있다(Chong & Druckman, 2007b). 사회구성원은 ‘준거 프레임’(frames of reference)<sup>7</sup>을 통해 조직된 개개의 관점으로 정치적 이슈에 대한 의견을 정립하는 반면, 자신과 관계가 없는 주제에 대해서는 별다른 주의를 기울이지 않는다. 따라서 정치 집단의 지도자는 구성원들 사이에서 널리 퍼져 있는 규범, 가치, 관심, 상징 등을 고려하여 더 많은 사람들에게서 지지를 받을 수 있는 프레임을 제시하는 전략을 선택한다. 특히, 정치적인 이슈와 직접적인 이해관계가 없는 중립적인 집단의 지지를 얻기 위해 정치 집단의 지도자는 추상적이며, 표면상으로 중립적인 원칙들을 끌어들이는 전략을 활용한다. 레빈

<sup>5</sup> ‘진단적 프레이밍’(diagnostic framing)은 문제된 상황을 진단하고 비난과 책임의 대상을 규명하는 기능에 초점을 맞춘다. ‘처방적 프레이밍’(prognostic framing)은 문제에 대한 적절한 해결책을 제안하거나 공격에 대한 계획 및 계획을 수행하기 위한 전략을 수립한다. ‘동기적 프레이밍’(motivational framing)은 지지자들이 집단 행동에 참여하는 것을 정당화시키기 위한 합리적인 이유 등을 제시한다(Snow & Benford, 2000; 이준웅, 2000).

<sup>6</sup> ‘양극화-비방’(polarization-vilification)은 이슈에 대한 입장을 이분법적으로 구분하고 상대 집단을 위선적이고 악의적으로 표현함으로써, 상대방의 공신력은 떨어뜨리는 반면, 같은 입장의 집단은 악에 대응하는 도덕적 주체로 이미지화시키는 수사 전략이다. ‘프레임 폭로’(frame debunking)는 경쟁하는 이데올로기에 대해 공격함으로써 스스로의 이데올로기를 강화시키는 사회운동조직의 전략을 말하며, ‘프레임 구제’(frame saving)는 상대방의 도전에 직면한 해당 사회운동조직의 이데올로기를 유지시키거나 복구시키는 전략을 뜻한다(McCaffrey, 2000).

<sup>7</sup> ‘준거 프레임’(frame of reference)은 이슈를 둘러싼 논의의 성격과 개인이 가진 특성에 의해 좌우되는데, 총(Chong, 2000)은 준거 프레임과 관계되는 요소로 규범, 가치, 관심, 상징, 소속 집단을 지적한다. 특히, 준거 프레임은 특정한 입장을 지지함으로써 얻게 되는 개인의 이득(incentives)에 영향을 주면서 합리적인 선택을 이끌어 낸다.

(Levin, 2005)은 충(Chong, 2000)의 합리적 행동 모델을 토대로, 이스라엘의 민족주의자와 평화운동단체, 정부가 제공하는 보도 자료를 통해 이들이 활용하는 ‘전술적 프레임’(tactical frames)을 분석한다. 전술적 프레임이란 단기간 지속되는, 마스터 프레임의 하위 개념으로 실제 경쟁 상황에 직면했을 때 발휘되는 사회 조직의 전술적 대응에 초점을 둠으로써 개개의 사건에 관한 사회 조직의 입장을 보다 세밀하게 관찰할 수 있게 해준다.<sup>8</sup>

한편, 팬과 코시킴(Pan & Kosicki, 2001/2007)는 프레이밍을 ‘담론 공동체’(discursive community) 형성을 위해 ‘공적 숙의’(public deliberation)의 장에서 이루어지는 전략적 과정으로 본다는 점에서 프레이밍이 작동하는 원리를 이론적 명제로 제시하였다고 평가된다(이준웅, 2000). 프레임은 행위자들 속에 형성된 공통의 스키마를 기준으로 분류 경계를 만들고 공동체의 영역을 설정한다. 그리고 담론공동체 내에서 행위자들은 관습 및 전략적 규칙들을 공유하고 손쉽게 정보 전달을 할 수 있으며, 이를 통해 다져진 공동체로서의 결속력과 응집성은 집단행위를 가능하게 만든다.<sup>9</sup>

이상의 논의를 종합해보면 프레이밍은 정치적 집단에 의해 조작되는 전략적 행위이며(Pan & Kosicki, 2001/2007), 담론공동체 형성을 통한 정치적 목적 달성을 위해 정치적 집단들마다 다양한 전략을 활용하는 것이 가능함을 알 수 있다. 때문에 스스로의 정치적 이익에 따라 전략적 프레이밍을 활용하는 다수 집

<sup>8</sup> 레빈(Levin, 2005)은 ‘전술적 프레임’(tactical frames)의 유형으로 ‘부인’(denial), ‘우회’(end run), ‘통합’(incorporation)을 제시한다. 부인 프레임이란 경쟁 상대방의 논리와 가치가 가진 결함을 드러내는 것으로 프레임 정렬의 프레임 변환이 역전된 개념이다. 우회 프레임이란 사회 조직의 이득을 반영하는 새로운 고려요소를 정책 결정에 포함시키려는 시도를 말하며 프레임 정렬 중 프레임 증폭과 유사하다. 우회 프레임이 성공하기 위해서는 새로운 고려요소와 정치적 이슈간의 논리적 연결이 중요하다. 통합 프레임은 상대방의 가치를 흡수함으로써 사회 조직의 공신력을 높이는 전략이다. 프레임 정렬 중 프레임 확장과 비슷하지만 ‘제로섬’(zero-sum)과 같은 경쟁적인 상황에서 활용된다는 차이가 있다.

<sup>9</sup> 특히, 팬과 코시킴(Pan & Kosicki, 2001/2007)는 프레임 경쟁에서 자원의 중요성을 언급하면서 전략적 프레이밍은 자원보조망(web of subsidies)을 활용한다고 지적하였다. 행위자들은 전략적으로 자원보조망을 활용하여 자원을 개발하고 전달함으로써 프레임 영향력을 강화시킨다. 매체나 정책입안자, 대중들의 관점에 맞게 정보의 가치를 바꿈으로써 프레임을 전환시키는 것이 이에 해당하는데, 행위자들은 자원 보조망을 통하여 프레임을 설정하려는 노력과 비용을 절감시킬 수 있다. 가령, 미디어의 뉴스 가치 기준에 맞는 정보를 제공함으로써 미디어는 정보수집에 필요한 노력과 비용을 아끼게 되고, 취재원은 뉴스제작에 대한 접근·이용권을 가질 수 있는 것이다(Gandy, 1982; Pan & Kosicki, 2001/2007에서 재인용).

단의 존재는 프레임 경쟁을 저하시키기보다 오히려 프레임 경쟁을 유발시키는 유인으로서 작용할 수 있다. 특히, 프레임 경쟁 상황은 프레임을 통하여 이익을 달성하려는 프레임링 행위자의 전략에 특징을 부여하는데, 프레임이 지배적인 상황인 경우와 달리 프레임 경쟁 상황에서 각 이해집단은 일종의 ‘제로섬’(zero-sum) 같은 관계를 형성한다. 즉, 단순히 해당 가치관에 맞는 일정한 프레임을 전파함으로써 담론공동체의 범위를 넓히려는 전략과는 달리 프레임 경쟁 상황에서는 상대방이 가지는 가치나 논리를 무력화시키고 대신 해당 집단의 프레임을 이입시키는 전략이 효율적으로 사용된다. 상대방이 가진 프레임의 공신력을 저해시키는 동시에 스스로의 프레임을 강화시키는 전략은 사회운동 진영과 대항운동 진영의 경쟁 상황에서 활용되었던 맥카프리(McCaffrey, 2000)의 양극화-비방, 프레임 폭로, 프레임 구원 전략이나 프레임 정렬을 변용한 레빈(Levin, 2005)의 전술적 프레임에서도 나타난다.

### 제 3 절 언론의 전략적 프레임링

프레임을 형성하는 권력과 언론의 관계에서 권력집단이 다양하게 분화되어 경쟁관계를 형성한다는 것은 반대로 프레임을 형성하는 언론의 선택의 자율성이 증가한다는 것을 의미한다. 결국 언론이 뉴스 생산에 있어 수동적이고 소극적인 역할을 담당하는 것이 아니라 적극적으로 다양한 프레임을 제시하고 프레임 경쟁을 유도하여 공론장의 기능을 활성화시켜야 된다는 책무로 이어지는 것이다.

과거 매스미디어에 관한 연구들은 언론과 권력의 관계에서 언론이 가지는 역할을 수동적으로 파악하는 경향이 있었다. 대표적 연구로 베넷(W Lance Bennett, 1990)은 ‘인덱싱 이론’(Indexing theory)을 설명하면서 기자는 주류 정치지도자의 언행에 따라 그들의 관점에서 뉴스를 보도하며, 설사 주류와 대립되는 비공식적 주장을 보도하더라도 사실은 기자들의 자의적인 선택에 의한 것이 아니라 정부 내 혹은 공적 인물에게서 이미 제기되어 표면화된 반론을 그대로 표

출한 것이라고 주장하였다. 홀과 그의 동료들(Hall, Critcher, Jefferson, Clarke, & Roberts, 1978; 송용희, 2006에서 재인용)도 ‘공인된 취재원들’(accredited sources)을 ‘1차 규정자’(primary definers), 언론을 ‘2차 규정자’(secondary definers)로 구분하면서, 언론은 1차 규정자가 형성한 이데올로기를 재생산·확대시키는 기능을 한다고 주장하였다. 이와 같이 언론의 수동적 역할에 초점을 맞추면 공론장은 행정권력과 사회권력에 의해 그 기능이 정지된 ‘정지 상태의 공론장’으로서 사회갈등을 조정하고 합의를 이끌어내는 정상적인 공론장의 역할을 수행할 수 없다(Habermas, 1992/2007, p.454).

반면, 할린(Hallin, 1984)은 정부의 정책에 대한 동의가 유지될 때에는 언론이 정부의 정치적 영향력을 강화시키는 역할을 하지만, 엘리트 집단 사이에서 분열이 일어날 경우, 정치적인 논쟁을 확대시키는 역할을 한다고 지적하면서, 언론이 수동적인 역할에만 머무르는 것이 아니라 상황에 따라 자율적인 재량권을 가진다고 주장한다. 또한 ‘위계적 확산 모델’(Cascading activation model)을 제시한 엔트만(Entman, 2004)은 일반적으로 프레임을 형성하는 사고나 감정들은 정부관료에서 미디어, 미디어에서 여론으로 위계적으로 전달되지만, 정부의 프레임이 대중들에게 모호하게 인식될 경우, 정부 정책과 반대되는 주장을 보도하려는 언론인의 ‘직업적 동기’(professional motivation)가 강하게 발현된다고 주장한다. 여기서 언론인의 동기란 상업적 이윤 달성과 그 외 직업적 관행, 규범, 원칙들을 포함한다. 즉, 언론은 권력 집단과 분리된 능동적인 프레이밍 행위자로서 주어진 상황과 각각이 가지는 이해관계에 따라 자율적으로 집단의 전략을 활용한다고 볼 수 있다.

프레임 생성 과정에서 언론이 활용하는 전략은 크게 두 가지 전략으로 구분할 수 있다. 언론의 자율성을 토대로 권력을 감시하고 뉴스 생산자로서 언론의 역할을 강조하는 전문화 전략과 수동적인 태도에서 권력 집단이 제공하는 뉴스 공급원에 의존하는 방어적 전략이다. 즉, 뉴스를 생산하는 과정에서 권력에 대한 언론의 의존 정도, 권력과 언론의 연동 관계가 프레이밍의 전략적 차이를 만들어 낸다고 볼 수 있다. 이 두 전략은 모두 언론의 객관주의를 지지하지만 객관주의를 바라보는 시각에는 차이가 있다. 전자의 경우, 객관주의는 뉴스 제작 과정에서 기자들 개인의 가치를 배제시키는 대신 정치 권력이나 내·외재적인 요

소에 초탈하여 개인이 독립적으로 뉴스를 선택할 수 있도록 언론의 자율성을 정당화시켜주는 역할을 한다고 주장한다(Gans, 2004, pp. 183~188). 즉, 객관주의 원칙은 뉴스 생산 주체로서 스스로의 역할에 대한 종교적인 의미를 부여하고 전문적인 직제로서의 기능을 가능케하는 언론의 근본적인 전략이라고 볼 수 있다.

나아가 언론은 단순히 방어하기 위한 목적으로 뿐 아니라 전문직으로서의 경력을 강화시키고 대중들에게 균형잡힌 시각을 보여주기 위해 파수견과 같은 이미지를 생산해 내기도 한다. 울프즈펠드(Wolfsfeld, 1997)는 언론이 권력 부패 프레임이나 무고한 희생자 프레임과 같은 프레임을 관행적으로 생산해내면서 정부 반대 세력들에게 이득을 주기도 한다고 주장한다. 즉, 언론은 기존의 권력이 부패하였다거나 무능력하다는 것을 보여주면서 정부 조직의 문제점을 지적하기도 하며, 무고한 희생자를 누구로 정하느냐에 맞춰 정치적 갈등의 상황과 책임의 대상을 규정하기도 한다. 따라서 언론의 규범이나 의례는 항상 정부의 이익과 부합하는 것은 아니다. 특히, 정부 반대 세력의 관점을 보도하여 숙의민주주의에 기여하고 때로는 사회변동을 이끌어온다는 점에서 언론의 전략은 형식적인 것이 아니라 실질적인 사회적 의미를 지니고 있다(Althaus, 2003; Wolfsfeld, 1997).

반면, 터크만(Tuchman, 1972)은 기자들이 대중들의 비판으로부터 스스로를 방어하고 책임을 회피하기 위한 관례적인 절차로 객관화 전략을 사용한다고 주장한다. 기자들은 뉴스를 생산하는 과정에서 다양한 위험부담과 현실적인 제약에 직면한다. 정확한 기사를 대중들에게 전달하기 위해 기자들은 정해진 기사 작성 마감시한 내에 실체적 진실을 파악해야 하며, 진실이 아닌 내용을 보도하는 경우, 자칫 명예훼손으로 인한 법적 소송에 휘말린다거나 내부적으로 징계를 받을 가능성을 항상 가지고 있다. 따라서 뉴스 정보원의 진술에 따라 기자의 개인적 가치를 분리시키고 기사의 내용을 객관적으로 쓰는 것은 기사에 대한 비판으로부터 기자를 보호해준다. 송용희(2007)는 터크만(Tuchman, 1972)의 논의가 국내 해설 기사들에도 적용될 수 있다고 주장하며, 국내 기사에서 공통적으로 사용되는 객관화 전략으로 “해설기사 담론의 형식적인 구조화, 피동형 서술어의 빈번한 사용, 인용의 편의적 활용, 전문가의 선택적인 채택과 전문가의

일반화”를 제시한다.

우선적으로 보다 심층적이고 경험적 검증이 뒷받침되어야겠지만 두 가지 전략은 모두 프레임 경쟁 상황에서 언론에 의해 활용될 가능성이 높은 것으로 보인다. 우위에 있는 정치적 권력을 가진 집단이 일방적으로 프레임을 형성하고 유지하는 것과 달리 프레임 경쟁 상황에서 언론은 프레임 선택에 보다 자율적인 재량권을 가지기 때문이다. 여기서 자율적인 재량권이란 객관성·공정성과 같은 언론인으로서의 직업규범과 가치, 대중들의 지지를 확보함으로써 영향력을 행사하려는 언론의 목적 등을 내포하며 언론이 보다 더 다양한 전략을 활용할 수 있음을 의미한다.

엔트만(Entman, 2004)은 정부의 프레임이 대중들의 지배적인 해석틀에 일치(cultural congruence)하는가에 따라 ‘일치’(congruence), ‘모호’(ambiguous), ‘불일치’(incongruent)로 상황을 구분하고, 정부의 프레임이 모호한 상황에서 기자들은 직업적 동기가 많이 개입된 기사를 작성하며, 정부는 언론을 조절하기 위해 기자의 직업적·관행적 동기들을 존중하는 모습을 보인다고 지적한다. 따라서 하나의 지배적인 프레임이 존재하지 않고 다양한 프레임들이 경쟁하는 상황에서는 프레임과 대중들의 해석틀 사이의 일치 정도가 모호할 가능성이 높으며, 이 경우 언론의 자율성이 개입될 여지가 높아진다. 또한 언론의 독립성은 언론에 대한 정부의 통제가 약화된 상황에서 증가하는데(Wolfsfeld, 1997), 프레임 경쟁 상황에서는 어느 한 권력집단이 언론을 통제하는 것이 아니라 다양한 집단의 이해관계가 얽혀 있기 때문에 정보수집·처리·유통에 관한 언론의 재량권이 강화된다고 볼 수 있다. 방어적 전략의 측면에서도, 프레임 경쟁 상황에서는 정치적 집단들 간의 갈등이 고조되므로 갈등을 피하기 위한 언론의 전략으로 방어적 전략이 활용될 가능성이 높다.

하지만 프레임 경쟁을 유도하고 공론장의 기능을 활성화시켜야 한다는 언론의 역할 측면에서 두 가지 전략이 가지는 차이는 분명하다. 방어적 전략의 경우, 언론과 권력간의 관계에서 언론은 여전히 수동적인 역할로 머물며 프레임 경쟁을 형성시키는 것이 아니라 정치적 집단에게서 나타나는 갈등을 그대로 대중들에게 표출시키는 것으로 볼 수 있다. 따라서 정치적 이해집단의 프레임에 대한 정당한 평가와 피드백 작용이 이루어지기 힘들며 권력 집단 이외의 다양한 집

단들의 의견을 반영하는 데 불리하다. 특히, 권력과의 깊은 유대로 형성되는 방어적 전략은 프레임 경쟁에 활용된다고 하더라도 대중들의 참여를 통한 공적 의견을 형성하지 못하고 정치적 이해집단의 프레임을 일방적으로 전달하면서 프레임 경쟁을 저해시키는 요소로 작용할 수 있다. 반면, 전문화 전략은 언론의 직업적 동기를 높이고 정치적 집단의 의견 외에 다양한 의견이 반영될 수 있다는 점에서 보다 다양한 의견을 끌어들이고 프레임 경쟁을 유발시켜 사회적 갈등을 조정하는 공론장의 기능을 확대시킬 수 있다.

본질적으로 본 연구에서는 프레임 경쟁에서 나타나는 정치적 행위자들의 프레임 전략관계를 조망하고 프레임 경쟁과 언론의 공론장 기능이 가지는 관련성을 검토해보고자 한다. 이를 위해 검·경 수사권 조정 논쟁에서의 프레임 경쟁 양상을 분석하는 한편, 기사의 타당성과 익명정보원을 활용하였다. 기사의 타당성과 익명정보원은 언론의 객관화 전략과 관련되며 충분한 근거와 정보를 제공한다는 측면에서 공론장 형성의 형식적 기능과 맞닿아 있다. 먼저, 기사의 타당성은 정치적 집단의 충분한 서비스 제공과 언론의 전략으로 인해 프레임 경쟁기에 높게 나타날 것으로 예상된다. 기사의 타당성에 포함되는 적절한 근거 제시와 충분한 정보원의 제공이 프레임 기간 별로 차이를 보인다는 것을 입증함으로써 프레임 경쟁이 실질적으로 공론장 형성의 형식적 기준을 충족시키는 데 도움을 준다는 명제를 확인할 수 있다.

익명정보원은 언론과 권력간의 연동관계를 관찰할 수 있는 도구로, 언론이 방어적 전략을 활용하느냐 전문화 전략을 활용하느냐에 따라 다르게 나타날 것으로 보인다. 방어적 전략에 의하면 권력집단의 보복을 피하고 정보원을 보호하기 위해 언론은 익명정보원을 적극적으로 활용하는 반면, 전문화 전략을 활용할 때는 언론의 전문성을 강조하고 정보의 출처를 명확히 함으로써 언론의 공신력을 높이기 위해 익명정보원을 잘 활용하지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 특히, 언론의 전문화 전략은 정부에 대한 감시와 비판, 문제화 기능을 통해 공론장 형성에 도움을 주는 반면, 방어적 전략은 권력의 프레임에 대한 언론의 수동적인 태도를 이끌면서 공론장의 범위를 권력 체제 범위 내로 축소시킨다는 점에서 익명 정보원 활용은 공론장 형성에 대한 언론의 실천적 기능을 평가할 수 있게 해준다.

## 제 4 절 기사의 타당성과 익명 정보원

### 1. 기사의 타당성

기사에서 나타나는 타당성이란 “기사가 제시하는 주장이 확인 가능한 근거에 의존하고 있으며, 그 근거로부터 합리적으로 도출되었는지에 대한 것”이다(이준웅·김경모, 2008). 즉, 기사의 타당성이란 사실로서의 검증 가능성을 의미하며 객관주의 원칙과 밀접한 관련을 맺는다. 특히, 여기서 객관주의 원칙은 사실 검증을 위한 규율로서의 방법적 통일성, 혹은 절차적 객관성으로 풀이된다는 점에 주의를 기울일 필요성이 있다(송용회, 2007; 이준웅, 2005b; Rosenstiel & Kovach, 2007 /2009). 기자에 의해 기사거리가 선택되고 뉴스로 제작되는 과정에는 기자의 주관이나 이데올로기로서의 관행이 개입될 수밖에 없고, 결국 뉴스는 인식론적 의미에서 객관성을 지닌다고 보기는 어렵기 때문이다. 저널리즘은 “공통의 지적 방법과 공통의 타당한 사실”을 추구하여야 하며 실험적 검증을 중요시하는 과학 분야와 마찬가지로 기사 작성에 있어서도 방법의 통일성을 마련할 필요가 있다고 지적한 리프만(Lippmann, 1920; Rosenstiel & Kovach, 2007/2009에서재인용)의 주장도 이와 같은 맥락으로 해석된다(Rosenstiel & Kovach, 2007/2009).

로젠스틸과 코바흐(Rosenstiel & Kovach, 2007/2009)는 검증 가능성의 원칙으로 “① 자료 없는, 근거 없는 내용을 무단으로 더하지 말 것이며, ② 이용자의 오해를 유도할 수 있는 부정확하거나 불분명한 뉴스를 삼가고, ③ 정보원, 자료, 방법 등에 대해 투명성을 유지하며, ④ 남의 기사에 의존하지 말고 독립적이고 독창적으로 스스로 뉴스를 제작하며, ⑤ 자신의 판단이나 추론에 대해 조심하고 겸손할 것”(이준웅·김경모, 2008에서재인용)을 제시한다. 하지만 이들 원칙은 취재 기자의 입장에서 일종의 지침을 제시한 것이기 때문에 독자의 입장에서 기사에 대한 타당성을 판단하기 위하여 일부 수정이 필요하다. 따라서 검증 가능성의 원칙을 토대로 타당성을 두 가지 측면, 이야기 전개의 타당성, 정보 제공의 타당성으로 구분하고자 한다.



이야기 전개의 타당성은 기사를 일종의 이야기 구조로 볼 때, 이야기를 구성하는 주장이 적절한 근거와 함께 제시됨으로써 독자가 이야기를 보다 신뢰하게 되는 것을 의미한다. 정확하고 분명한 뉴스를 제공하여 독자의 오해를 줄인다는 점에서 검증 가능성의 첫 번째 원칙과 연관된다. 반면, 정보 제공의 타당성은 기자가 주관을 배제하고 투명성 있게 정보를 수집·활용함을 의미한다. 즉, 기자는 독자가 보아도 합리적인 판단에 이를 수 있도록 확인 가능한 근거를 모두 제시하여야 한다는 것이다. 특히, 정보 제공의 타당성은 정보 혹은 가치의 편향을 방지한다는 점에서 공정성과도 연관되며, 이야기의 논리 구조를 판단하는 이야기 전개의 타당성과는 구분된다.

<표1> 타당성의 두 가지 차원

타당성	언론의 실행규칙	구체적 판단기준
이야기 전개의 타당성	- “속이지 말 것” - 주장의 근거 제공	주장을 뒷받침해 줄 수 있는 적절한 근거를 제시하였는가?
정보 제공의 타당성	- “투명성 유지” - 정보 수집의 근거 제공	독자가 사안에 대한 합리적 판단을 내릴 수 있도록 확인 가능한 근거를 모두 포함시켰는가?

한편, 기자가 대상에 대해 많은 정보를 가지고 있으면 기사를 작성하는 과정에서 충분한 근거를 제시할 수 있기 때문에 기사의 타당성은 높아진다. 따라서 정치적 집단들이 정치적 이득을 얻기 위해 언론을 활용하는 프레임 경쟁기에 기사의 타당성은 증가할 것으로 예상할 수 있다. 프레임 경쟁기에 정치적 집단은 뉴스 프레임에 자신들의 가치관과 입장을 반영시키기 위한 노력의 일환으로 사안에 관한 정보를 언론에 부단히 제공하기 때문이다(Miller & Riechert, 2001/2007). 정치적 집단은 언론에 특정한 관점을 부각시키고 문제를 공론화시킴으로써 여론의 지지를 얻어내고 정치적 집단이 원하는 방향으로 프레임 경쟁을 이끌 수 있다. 실제로 검·경 수사권 논쟁과 관련하여 경찰청의 보도 자료를 보면 특정 시기에 집중적으로 정보를 전달하는 것을 알 수 있다.

<표2> 수사권 관련 경찰청 보도자료<sup>10</sup>

등록일	보도 자료
2004-09-16	검.경 수사권 조정 자문위, 수사권 관련 공청회 개최(수사)
2004-12-20	검.경 수사권조정 자문위원회 개최(혁신기획)
2005-04-12	수사제도 개선을 위하여 검.경 수사권조정 협의체를 구성하여 수사권 조정 논의 착수(혁신단)
2011-03-15	사개특위 6인소위 합의안에 대한 경찰의 입장 설명
2011-07-13	경찰청장, 전국 수사경찰 지휘라인 전원 소집
2011-07-28	치안정책연구소, 국민 인권 보호를 최우선으로 하는 경찰수사 선진화 방안, 세미나 개최
2011-11-23	총리실의 수사권 관련 대통령령 조정안에 대한 경찰의 입장
2011-12-22	대통령령 입법 예고안의 차관회의 통과에 대한 경찰의 입장
2012-11-08	수사권 및 영장청구권 개선방안 공동 학술세미나 개최
2012-12-10	국민이 공감하는 경찰수사혁신 추진해 나가기로

하지만 정치적 집단이 풍부한 정보를 제공한다고 하여도 기사를 작성하고 뉴스 프레임을 직접적으로 전파하는 주체는 언론이라는 점에서 프레임 경쟁기에 나타나는 언론의 전략을 검토할 필요가 있다. 정치적 집단과 같은 정보원이 정보를 제공한다 하더라도 그것을 선택하고 반영하는 것은 온전히 언론의 몫이다. 특히 기자가 정보를 많이 가지고 있다 하더라도 기자의 가치와 이익에 따라서 정보를 과장 혹은 배제시키거나 편향적으로 이용할 수 있기 때문에 기사의 타당성은 언론의 전략에 큰 영향을 받는다고 할 수 있다.

터크만(Tuchman, 1972)은 기사에 대한 비판으로부터 스스로를 방어하기 위해 기자는 기사의 내용을 객관화시킨다고 지적 한 바 있다. 특히, 프레임 경쟁기에서는 사안과 관련된 정치적 집단이 갈등을 지속하고 있고 기사 보도가 큰 파급력을 행사할 수 있기 때문에 기자는 보도에 주의를 기울일 수밖에 없다. 따라서 프레임 경쟁기에 기자는 보다 명확하고 검증이 가능한 정보를 근거로 기사를 작성하며, 궁극적으로 기사의 타당성을 높이는 결과를 가져온다. 특히, 기자는 객관화 전략의 일환으로 상대방의 비판을 피하기 위해 사안에 대한 양측의 입장을 같이 제시하는 전략을 취하는데, 이는 정보 제공의 타당성을 높이는 결과를 가져올 것으로 예상할 수 있다.

방어적인 전략 뿐 아니라 정부에 대한 감시와 비판을 통해 전문직으로서의

<sup>10</sup> 사이버 경찰청 보도자료 참조 (<http://www.police.go.kr/portal/bbs/list.do?bbsId=B0000011&menuNo=200067>)

경력을 강화시키려는 전략 역시 프레임 경쟁기에 기사의 타당성을 높이는 요인으로 지적될 수 있다. 앞선 논의에서 프레임 경쟁기에 언론은 보다 큰 자율성을 가지고 다양한 전략을 활용할 수 있다고 지적하였다. 따라서 프레임 경쟁기에 언론은 정부의 권력에 순응하지 않고 권력감시기관으로서 권력에 보다 더 비판적으로 접근하는 모습을 보이는데, 기자의 주장이 대중들에게 호응을 얻기 위해서는 타당성 있는 기사를 작성하는 것이 필요하다. 즉, 프레임 경쟁기에서 자율성을 가지는 언론은 자신의 전문성을 강화시키고자 하는 전략을 활용하게 되고 이는 필연적으로 기사의 높은 타당성에 대한 요구로 이어지는 것이다.

## 2. 익명정보원

정보원의 비밀보호는 취재의 자유 중 일부로서 헌법 제21조에 규정된 언론의 자유를 통해 보장된다. 한국신문윤리위원회의 ‘신문윤리 실천요강’ 제5조 제1항에서는 정보원 실명보도가 원칙이지만 “공익을 위해 부득이 필요한 경우나 보도가치가 우선하는 경우 정보원이 요청하는 익명을 받아들일 수 있다”고 적시하고 있다. 특히, 익명보도는 기자에게 정보를 제공한 정보원을 보호함으로써 기자와 정보원과의 관계를 유지하고, 언론의 권력 감시 기능에 공헌할 수 있다는 점에서 나름대로 긍정적인 기능을 가진다고 할 수 있다.

하지만 정보원의 익명보도가 남용되거나 기자의 편의에 의해 관행적으로 쓰여질 경우, 익명정보원은 언론에 대한 대중들의 신뢰를 떨어뜨리고 기자의 전문성을 약화시키기도 한다(박재영·이완수, 2007; 이재경·김진미, 2000). 때문에 최근 들어 익명보도와 관련된 취재관행의 문제점이 여러 차례 지적되기도 하였다(강민석, 2006; 김경호, 2006; 조동시·양승혜, 2006). 익명정보원이 언론에 대한 공중의 신뢰를 떨어뜨릴 뿐만 아니라 익명정보원이 흘린 거짓된 정보에 기자가 이용당할 가능성이 존재하고, 기자가 익명정보원을 통해 정보원을 사칭하는 경우도 벌어질 수 있다는 것이다. 실제로 206명의 기자를 대상으로 한 조동시와 양승혜(2006)의 설문에서는 ‘한달 사이에 적절하지 않은 익명정보원을 인용한 기사를 본 적이 있는가?’라는 질문에 전체 응답자 중 86.4%(‘가끔 봤다’ 63.6%,

‘많이봤다’ 22.8%)가 ‘보았다’라고 대답한 것으로 나타났다.

정보원의 익명처리가 긍정적인 기능과 부정적인 기능을 동시에 가지고 있기 때문에 이에 대한 규범적인 평가를 내리는 것은 특정한 기준 위에서 이루어질 필요가 있다. 특히, 기사의 사실성을 입증하기 위해 정보원의 출처를 명시하는 것은 뉴스 생산에 있어 기본적인 전제로 볼 수 있기 때문에 결국 익명정보원에 대한 규범적 평가는 어떠한 경우에 익명정보원의 활용을 정당화시킬 수 있는가와 연관된다. 익명정보원 활용을 정당화시키는 가장 큰 요소는 정보원을 익명처리함으로써 공공적 이익을 가져올 수 있다는 데 있다. 걸프전과 관련한 미국 3대 신문의 기사를 분석한 블란켄버그(Blankenburg, 1992; Duffy & Freeman, 2011에서 재인용)는 익명정보원의 활용을 통해 기자는 은닉된 정보를 수집할 수 있고 궁극적으로 다양한 의견을 공론장에 표출시킬 수 있다고 지적한다. 특히, 의견다양성을 가져온다는 점에서 익명보도의 이익은 정보의 잠재적 오류가능성, 신뢰도 저하의 비용과 비례해볼 때 충분한 가치를 가질 수 있다. 더피와 프리만(Duffy & Freeman, 2011)은 공리주의적 틀에서 익명보도는 불편부당성의 원칙을 위반되어 사용되어서는 안되며, 익명 정보원을 활용할 시에는 정보원 혹은 익명보도 때문에 피해 입는 사회구성원의 법적 도덕적 권리를 종합적으로 고려하여야 한다고 주장한다. 특히, 언론은 특정 집단이 원하는 방식으로 보도하면서 공적인 사건에 대한 대중들의 예단을 이끄는 경향이 있는데, 정보원의 익명처리가 잘못된 예단을 불러온 책임을 회피하기 위한 도구로 사용되어서는 안된다.

익명정보원에 대한 규범적 평가와 관련된 논의들을 볼 때, 실질적으로 익명보도가 가지는 문제점은 익명정보원이 사회적·공익적 차원에서 활용되지 못하고 권력과 언론 간의 미묘한 긴장관계를 유지시키기 위한 수단으로 작용한다는 점에 있다. 정보 제공에 있어 필요치 않은 부분임에도 불구하고 익명정보원을 활용함으로써 무의미한 정보를 양산해낸다거나 불확실한 정보에 대한 책임을 회피하기 위해 정보원을 익명으로 보도하는 경우가 이러한 예에 해당한다. 터크만(Tuchman, 1978/1995)은 기자가 사실성의 입증을 제3자에게 전가시켜 공신력을 더하는 한편 입증에 대한 책임을 회피하기 위한 수단으로 익명정보원을 활용한다고 지적한 바 있다. 또한 정치적 집단은 불확실한 정보를 익명으로 언론

에 제공함으로써 여론을 유리하게 이끄는 모습을 보인다.

이와 같은 측면에서 익명정보원은 언론의 방어적인 프레이밍 전략에 영향을 받는다고 볼 수 있다. 기자는 정보원의 출처를 분명히 밝히지 않음으로써 뉴스 생산에 대한 책임을 권력 집단 혹은 언론으로부터 분리시키고 나아가 정보원과 의 관계를 우호적으로 유지할 수 있다. 기자가 익명정보원을 활용하는 가장 큰 이유가 ‘정보원 보호’, ‘정보원의 요구’, ‘정보원으로부터의 항의, 소송 방지’에 있다는 조동시와 양승혜(2006)의 연구도 이를 뒷받침해준다.

결론적으로 앞서 논의했던 바에 의하면 프레임 경쟁기에는 언론의 자율성을 증대시키면서 전문화 전략과 방어적 전략에 대한 언론의 선택권을 부여할 것으로 판단되는데, 익명정보원의 수와 진술은 프레임 경쟁기에 언론이 주로 어떠한 전략을 활용하는지 가늠할 수 있는 자료로 이용될 수 있다. 우선 익명정보원의 활용은 언론의 방어적 전략과 깊은 관련을 보이며 프레임 경쟁 시 언론이 방어적인 전략을 취한다면 익명정보원은 증가할 것으로 예상할 수 있다. 프레임 경쟁이 심하여 대중의 이목이 집중되는 상황에서 정치적 집단의 구성원은 외부에 언급되는 것을 꺼려한다. 따라서 프레임 경쟁기에 언론이 주로 방어적 전략을 취한다고 가정할 때, 실명 보도에 의해 정보원간의 관계가 틀어지거나 법적인 소송을 부담할 수 있으므로 언론은 자기방어적인 차원에서 익명보도를 할 가능성이 높아진다. 반면, 전문화 전략에 의하면 기사의 타당성을 높이고 대중의 신뢰를 얻기 위한 전략으로 프레임 경쟁기에 언론은 익명정보원의 활용을 줄일 수 있다. 즉, 언론은 프레임 경쟁기에 지배체제의 권력으로부터 자유롭기 때문에 정부를 비판하고 대중들의 호응을 유도하는 공론장 기능을 더욱 활성화시키는 방편으로 정보원의 출처를 명시함으로써 공적의견의 신뢰성을 확보할 수 있는 것이다.

국내 언론의 제반적 환경을 고려해볼 때, 프레임 경쟁기에는 언론의 방어적 전략으로 인해 언론의 익명정보원 활용이 증가할 것으로 판단된다. 이러한 가설을 뒷받침하게 위해서는 권력과 언론의 연동관계, 정치적 사건을 보도하는 언론의 수동적 태도에 대한 분석이 심층적으로 이루어질 필요가 있다. 다만 기자가 익명정보원을 활용하는 가장 큰 이유가 ‘정보원 보호’, ‘정보원의 요구’, ‘정보원으로부터의 항의, 소송 방지’에 있다는 조동시와 양승혜(2006)의 연구에서 볼

때, 익명정보원을 활용하는 기자들의 목적이 주로 방어적 전략과 연관된다는 점은 언론의 익명보도에 있어 기자들이 다양한 정보의 전달보다 권력집단 간의 관계를 우선시한다는 것으로 이해할 수 있다. 즉, 국내 언론과 정치적 집단간의 긴밀한 유대 관계 때문에 언론은 뉴스 생산에 있어 정보 전달보다 정치 집단과의 관계 유지에 주의를 기울이게 되고 결국에는 정치적 집단들 간의 경쟁이 형성되는 프레임 경쟁기에 주로 방어적 전략을 활용함으로써 익명정보원을 증가시키는 결과를 낳을 것이다.

## 제 4 장 검·경 수사권에 관한 연구

검·경 수사권 조정에 대한 언론의 프레임을 분석하기에 앞서 수사권 조정에 대한 기존 연구를 조명하면서 수사권 조정이 문제되는 이유를 집중적으로 바라보고 검찰과 경찰 양 기관의 논리와 입장을 검토해 볼 필요가 있다.

수사란 “범죄의 혐의가 있다고 사료되는 때에 그 혐의의 진위를 확인하고, 범죄가 발생하였다고 인정되는 경우 범인을 발견·확보하며 증거를 수집·보전하는 수사기관의 활동”을 말한다(신동운, 2007).<sup>11</sup> 더욱 세부적으로 구분하면 수사는 수사의 개시, 진행, 종결로 구분될 수 있는데, 형사소송법이 개정되기 전까지 검사는 수사의 주체로서 수사의 개시, 진행, 종결에 대한 권한을 가지지만 사법경찰관은 이에 대한 권한이 없어 문제가 되었다.<sup>12</sup> 특히나 검찰이 가지고 있는 사법경찰관에 대한 수사지휘권에 의하면 검·경 간의 관계가 상명하복의 종속구조로 위치지어진다는 점에서 많은 논란을 가져왔다.

수사는 공개적인 절차가 아니라 은밀하게 이루어지는 활동으로 국민의 기본권을 침해할 요소를 두루 갖추고 있으며, 수사단계에서 수집된 증거는 형사절차 전반에 지대한 영향을 미친다(차용석·최용성, 2008). 즉, 수사권은 국민의 기본권을 담보한 형사사법기능의 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 따라서 검찰과 경찰간의 수사권 조정 논의는 단순한 조직간의 정쟁이 아니라 견제와 균형을 통한 법치국가확립, 수사기관의 정치적 중립성 확보, 실체적 진실 발견과 사법정의 실현, 피의자 인권 보호와 밀접한 관련이 있는 사안으로 보아야 한다(서보학, 2002; 정지운, 2010). 김무형(2012)은 검찰의 경찰에 대한 수사지휘는 국민의 인권보호와 수사의 효율성을 기준으로 판단되어야 한다고 지적한다.

---

<sup>11</sup> 수사의 범위에 대한 학설로는 “① 수사절차에 국한시켜 기소 또는 불기소의 결정을 내리기 위하여 수사기관이 행하는 일련의 조사활동이라는 취협의설, ② 공소를 제기하고 유지하기 위한 준비로서 범죄사실을 조사하고 범인과 증거를 발견·수집하는 수사기관의 활동이라는 협의설, ③ 수사절차, 공판절차를 가리지 않고 범죄혐의의 유무를 확인하고 혐의가 인정되는 경우 범인을 발견·확보하며 증거를 수집·보전하는 수사기관의 활동이라는 광의설이 대립”한다(신동운, 2007).

<sup>12</sup> 개정된 형사소송법 제196조 제2항은 사법경찰관의 수사에 관한 개시, 진행권을 명문화하고 있으나 자율적인 수사진행권을 부여하지 못한 점, 수사종결권이 없는 점 등이 문제로 지적되고 있다(황문규, 2011).

수사권 조정에 관한 논의는 여러 가지 의미로 해석될 수 있다(구상진, 2007; 서보학, 2002). 첫째, 영·미 국가에서처럼 검찰은 공소제기 및 유지에 대한 역할만을 맡고 수사의 개시, 진행, 종결 및 강제수사에 대한 영장청구권 등의 수사권한은 경찰이 독점하는 방식이다. 둘째, 수사권을 검찰과 경찰이 나누어 가지되, 경찰은 제1차적 수사기관, 검찰은 제2차적 수사기관으로서 경찰이 수사를 개시, 진행하고 완결된 사건을 검찰에 송치하면 검찰이 공소제기 및 유지를 하고 필요한 경우에는 보충적으로 검찰이 수사를 할 수 있도록 하는 방식이다. 다만 이 경우, 모든 범죄에 대해서 경찰에게 1차적 수사권을 부여할 것인지 일부 범죄에 대해서 1차적 수사권을 부여할 것인지가 문제된다. 셋째, 수사종결권과 관련하여 경찰이 검찰에 송치하지 않고 자체적으로 불기소처분을 할 수 있는 권한을 부여할 것인지도 쟁점이 될 수 있다.<sup>13</sup>

수사권조정에 관한 경찰의 주장은 다음과 같이 요약될 수 있다(경찰청, 2005, 2010; 서보학, 2002; 정지운, 2010). 첫째, 수사권 조정은 현실과 법의 괴리를 방지하고 수사현실의 법제화를 이루기 위하여 필요하다. 2000명 가량의 소수 검사가 전반적인 형사사건 모두에 대해서 일일이 검토하는 것은 물리적으로 불가능할 뿐더러 실제로도 실무상 수사 사건의 약 97%를 경찰이 처리하고 있다. 둘째, 현재의 수사구조는 사실상 책임은 경찰에 지우는 한편, 법적인 권한은 검찰에게 부여함으로써 책임과 권한의 불일치라는 모순을 가져오고 있다. 경찰이 수사주체가 아님에도 수사에 실패했을 경우 언론이나 국민의 비난이 경찰에게로 쏠리는 현실이 이를 반증한다. 셋째, 검찰이 가진 독점적인 권력을 견제하고 사법기관으로서의 균형을 맞추는 것이 필요하다. 견제와 균형은 법치국가의 기본적 원리임에도 검찰이 본연의 업무인 공소 외 수사, 형집행 등 형사절차 전반에 관하여 독점적인 권한을 가지고 있어 권력이 오·남용될 여지가 크다.

수사권조정에 관한 경찰의 주장에 대해 검찰은 다음과 같은 이유로 반대한다(대검찰청, 2005; 서보학, 2002). 첫째, 수사절차상 나타나는 국민들의 인권침해를 막기 위해 검찰의 수사지휘가 필요하다. 검찰은 수사주체이자 인권을 옹호하는 엘리트 기관으로서 경찰 수사에서 있을지도 모르는 각종 인권침해를 방지하

<sup>13</sup> 구상진(2007)은 수사권에 대한 여러 가지 의미를 수사권 독점론과 수사권 등 분점론으로 나누어 설명한다.



거나 통제하여야 한다. 둘째, 경찰권의 비대화를 방어하기 위해서 검찰의 통제가 필요하다. 우리나라의 경찰은 국가경찰제로 일원화되어 있어 조직이 방대하고 치안행정기관으로서 범죄예방에 관한 권한을 가지고 있기 때문에 검찰의 수사지휘권 없이는 경찰의 비대화를 초래할 것이다. 셋째, 수사권조정에 관한 주장은 우리나라의 형사소송법체계의 본질을 고려하지 못한 것이다. 우리나라 헌법상 영장청구권의 주체를 검사로 한정하고 있고 형사소송법에도 수사지휘권을 인정하고 있는 만큼, 경찰의 수사권 독립주장은 검사소추제도를 선택한 우리나라 법질서에 위반된 것이며, 무분별한 국민의 기본권 침해를 방지하기 위한 적법절차 원칙에도 어긋난다.

이후 2011년 6월 30일 형사소송법 개정안이 통과되고 검·경 수사권 관련 대통령령이 통과되면서 수사권 조정에 관한 연구들은 주로 개정된 형사소송법과 검·경 수사권 관련 대통령령에 대한 평가를 중심으로 이루어졌다. 개정된 형사소송법은 제196조 제2항을 통해 사법경찰관의 수사 개시·진행권을 명문화하면서 경찰의 수사주체성을 인정하는 한편, 동법 제196조 제1항 및 제3항을 통해 경찰 수사권에 대한 검사의 수사지휘권을 유지하도록 하였다. 또한 직접 형사소송법과 관련된 논의는 아니지만 “검사의 직무상 명령에 대한 경찰의 복종 의무”를 규정한 검찰청법 제53조를 삭제하여 검찰과 경찰의 관계를 재정립하고자 하였다. 이에 황문규(2011)는 개정된 형사소송법에 대하여 명령복종관계가 상호협력관계로 변화하였다고 지적하면서 수사기관의 견제와 균형이라는 긍정적인 효과를 가져올 것으로 예상하였다. 하지만 이진권(2012b)은 형사소송법 제196조 제1항이 ‘모든 수사’에 관해 검찰의 지휘를 받는다고 규정한 점을 지적하면서 목적이나 범위에 대한 언급 없이 ‘모든 수사’라는 용어를 쓴 것은 명확성의 원칙에 위배될 뿐 더러 일반·특별 사법경찰관리의 수사를 지나치게 제한하여 과잉금지 원칙에도 어긋난다고 주장하였다. 하지만 이들 연구는 “검사의 지휘에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.”는 개정 형사소송법 제196조 제3항의 규정을 들어 대통령령에 대한 기본 원칙과 방향을 제시할 뿐 개정 형사소송법에 대한 종국적인 평가는 유보하고 있다.

<표3> 형사소송법 개정 전후 조문 비교

	개정 전	개정 후
형사소송법 제196조 (사법경찰관리)	① 수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 해야한다. ② 경사, 순경은 사법경찰관으로서 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아 수사의 보조를 하여야 한다. ③ 전 2항에 규정한 자 이외에 법률로써 사법경찰관리를 정할 수 있다.	① 수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 <u>모든</u> 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는다. ② <u>사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 범인, 범죄 사실과 증거에 관하여 수사를 개시·진행하여야 한다.</u> ③ 사법경찰관리는 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야 한다. 검사의 지휘에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다. ④ <u>사법경찰관은 범죄를 수사한 때에는 관계서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다.</u> ⑤ 경사, 경장, 순경은 사법경찰관으로서 수사의 보조를 하여야 한다. ⑥ 제1항 또는 제5항에 규정한 자 이외에 법률로써 사법경찰관리를 정할 수 있다.
검찰청법 제53조 (사법경찰관리와 의무)	사법경찰관리는 범죄수사와 관련하여 소관 검사가 직무상 내린 명령에 복종하여야 한다.	삭제

한편, 형사소송법 개정 이후에 제정된 검·경 수사권 관련 대통령령은 경찰의 수사주체성을 인정하고 검·경 간 상호협력관계를 도모하려는 형사소송법 개정의 취지를 반영하지 못하였다는 평가를 받고 있다(김경화, 2012; 이진권, 2012a; 황문규, 2012). 가장 큰 원인은 경찰의 고유권한으로 인정되어오던 내사활동<sup>14</sup>을 검찰이 통제할 수 있도록 규정한 데에 있다. 검·경 수사권 관련 대통령령 제 18조<sup>15</sup>에 의하면 범죄인지 작성 전의 사건에 대하여 검찰이 개입할 수 있는 여

<sup>14</sup> 내사란 “수사기관이 피내사자의 범죄혐의 유·무를 확인하기 위하여 통상의 수사를 개시하기 이전에 행하는 은밀한 조사활동”을 의미하는 실무상 용어이다(조광훈, 2012). 내사와 수사의 구별기준으로는 형식설과 실질설이 대립하는데 형식설에 의하면 입건을 기준으로 범죄인지 보고 전은 내사, 범죄인지 보고 후는 수사가 된다. 반면, 실질설에 의하면 외부적으로 수사라고 볼 수 있는 수사행위가 있을 때가 구별기준이 된다. 판례는 실질설의 입장을 취하는 데 반해 수사기관은 실무상 형식설로 내사와 수사를 구별해왔다.(조광훈, 2012; 황문규, 2012)

<sup>15</sup> 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정 제 18 조  
 ① 사법경찰관리가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때에는 범죄인지서 작성 여부와 관계없이 관계 서류와 증거물을 검사에게 제출하여야 한다.  
 1. 피의자신문조서를 작성한 때  
 2. 긴급체포를 한 때

지를 마련하고 있는데 이는 실무상으로 내사의 범위에 해당한다. 즉, 범죄인지 보고 전의 사건에 대하여 검찰에게 내사종결할 수 있는 권한을 부여하여 경찰의 고유한 내사권한을 통제할 가능성이 있는 것이다. 황문규(2012)는 검찰의 내사에 대해서는 통제받지 않도록 하면서 경찰의 내사는 검찰의 통제 아래에 두어 검찰이 경찰의 내사활동 및 범죄 정보 수집을 통제할 가능성이 있다고 지적한다. 김경화(2012)는 내사와 수사의 범위는 법률로 규정하여야 함에도 불구하고 하위 법규인 검·경 수사권 관련 대통령령에서 내사의 범위를 정하게 되는 결과를 초래하였다고 비판한다.

검·경 수사권과 관련된 기존의 논의들은 법적인 쟁점을 검토하고 검찰과 경찰 양 기관의 입장과 논리를 확인한다는 점에서 수사권 조정에 대한 이해를 수월케 하다는 장점이 있다. 이들 연구에 따르면 수사권조정에 대한 논의는 세부적으로 많은 법적 쟁점을 포함하고 있으며, 조직의 영향력 확대 이외에 법치국가 이념실현, 국민의 인권보호, 수사의 효율성 및 적법성, 수사기관의 정치적 중립성 확보 등 다양한 가치와 연계되어 있다고 볼 수 있다. 또한 이와 관련하여 경찰 측은 ‘수사현실의 법제화’, ‘책임과 권한의 불일치’, ‘견제와 균형’을 중심으로 경찰의 수사권 독립을 주장하고 있는 반면, 검찰 측은 ‘인권 보호’, ‘경찰권 비대화 방지’, ‘형사소송법체계 유지’를 중심으로 경찰에 대한 사법적 통제를 주장하고 있음을 알 수 있다.

- 
- 3. 검사에게 체포·구속영장을 신청한 때
  - 4. 사람의 신체, 주거, 관리하는 건조물, 자동차, 선박, 항공기 또는 점유하는 방실(房室)에 대하여 압수·수색·검증장을 신청한 때
  - ② 사법경찰관리는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하고, 범죄인지를 작성하지 아니한 사건에 대해서는 매분기별로 해당 사건의 목록과 요지를 검사에게 제출하여야 한다.
    - 1. 제 1 항제 4 호의 압수·수색·검증을 제외한 압수·수색·검증, 통신제한조치, 통신사실확인자료 제공 등 법원으로부터 법 및 다른 법령에 따른 영장 또는 허가서를 발부받아 대물적(對物的) 강제처분을 집행한 때
    - 2. 피혐의자를 출석시켜 조사한 때
    - 3. 현행범인을 체포·인수한 때
  - ③ 제 2 항의 경우 사건관계인이 검사에게 이의를 제기하거나, 검사가 사건관계인의 인권이 침해되었다고 인정할 만한 현저한 이유가 있다고 판단하여 검사가 구체적 사건을 특정하여 관계 서류와 증거물을 제출할 것을 서면으로 지시한 때에는 사법경찰관리는 그 지시에 따라야 한다.

## 제 5 장 연구 문제와 연구 가설

형사소송법 개정을 통해 불거진 수사권 논쟁 사안에서 검찰과 경찰은 각자의 가치관과 입장을 반영한 프레임을 활용한다. 특히, 개정된 형사소송법이 수사 지휘의 구체적 내용을 대통령령으로 따로 정하기로 하면서, 언론을 활용하여 수사권 논쟁의 유리한 고지를 확보하려는 두 조직의 전략은 본격적으로 뉴스 프레임에 나타나기 시작하였다. 검찰과 경찰간의 관계, 수사권 논쟁이라는 한 사건을 두고 다른 이야기로 구성된 뉴스 프레임을 생산해냄으로써 프레임 경쟁 상황을 발생시킨 것이다.

앞선 논의를 종합해 볼 때, 뉴스 프레임에는 이를 활용하려는 정치적 이해당사자의 전략이 투영되어 있으며 이러한 전략과 정치적 집단들의 이해관계를 고려하여 프레임 경쟁 양상을 분석할 필요성이 있다. 물론 뉴스 프레임이 형성되는 과정에서 정치적 이해당사자의 프레임이 그대로 반영되는 것은 아니다. 따라서 뉴스 프레임과 함께 실제 수사권 논쟁과 관련된 주요사건들과 그에 대한 정치적 이해당사자들의 반응, 뉴스 프레임에 나타나는 정보원들의 진술을 비교하여 검토해봄으로써 언론과 권력 간의 관계가 프레임 경쟁에 미치는 영향을 체계적으로 조망해보고자 한다.

**<연구문제1> 검·경 수사권 갈등을 언론은 어떤 뉴스프레임으로 보도하였는가?**

**<연구문제2> 검·경 수사권 갈등에서 나타나는 프레임 경쟁의 양상은 어떠한가?**

갈등적 사안에 있어서 프레임 경쟁의 양상은 실제 사건과 문화적 공명 정도에 따라 시간적으로 변화한다. 따라서 프레임 경쟁의 양상은 경쟁의 정도에 따라 프레임 경쟁기와 프레임 비경쟁기로 구분된다. 특히 프레임 경쟁이 심화되는 시기에는 비경쟁기와 비교해볼 때 프레임 선택에 관한 언론의 자율성이 증대되고 언론의 전략에 변화가 생기기 때문에 기사에도 차이가 생길 것을 예상할 수 있다. 특히 이 연구에서는 프레임 경쟁기로 인한 기사의 변화를 기사의 타당성과 익명 정보원 활용의 관점에서 파악해보고자 한다.

### <연구문제3> 프레임 경쟁 시기에 따라 기사의 타당성에 차이가 나타나는가?

<연구가설3-1> 프레임 경쟁기에는 프레임 비경쟁기에 비해 기사의 타당성이 높을 것이다.

먼저 프레임 경쟁기가 비경쟁기에 비해 기사의 타당성이 높다는 가설은 정치적 집단과 기자의 전략으로 구분하여 해석될 수 있다. 기자가 대상에 대해 많은 정보를 가지고 있으면 기사를 작성하는 과정에서 충분한 근거를 제시할 수 있기 때문에 기사의 타당성은 높아진다. 따라서 정치적 집단들이 정치적 이득을 얻기 위해 언론을 활용하는 프레임 경쟁기에 기사의 타당성은 증가할 것으로 예상할 수 있다. 한편, 프레임 경쟁기에 기사의 타당성을 높이는 언론의 전략으로는 첫째, 언론인으로서의 전문성을 강화시키려는 기자의 전략을 꼽을 수 있다. 프레임 경쟁기일 경우 비경쟁기에 비해 언론의 자율성이 증가하기 때문에 일방적으로 정치권력의 프레임을 전달하는 것과는 달리 스스로의 전문성을 강화시키고자 하는 기자의 동기가 강하게 발현된다(Entman, 2004). 따라서 프레임 경쟁기에 기사는 주장에 대한 근거를 보다 타당성 있게 제시하며 그 결과, 프레임 경쟁기와 비경쟁기 간에 기사의 타당성에 차이가 나타날 수 있다. 둘째는 기사를 객관화함으로써 비판으로부터 스스로를 방어하려는 전략(Tuchman, 1972)과 관련된다. 즉, 프레임 경쟁 시기에서는 갈등적 이슈에 관해 당사자의 이해관계가 첨예하기 대립되기 때문에 혹시 생길지도 모를 반론보도청구나 명예훼손 소송, 내부적 징계를 피하기 위해 기사의 타당성이 높아질 수 있다.

또한 정보원으로부터의 보복을 피하고 정보원을 보호하기 위한 언론의 방어적 전략 때문에 프레임 경쟁기에는 언론의 익명정보원 활용에도 차이가 나타날 것으로 예상된다. 프레임 경쟁기에는 비경쟁기에 비해 정보원 보호의 필요성이나 익명으로 표기되길 바라는 정보원의 요구가 늘어나기 때문에 자기방어적인 전략 혹은 정보원과 계속 친밀한 관계를 유지하면서 정보를 얻으려는 기자의 동기에 의해 익명정보원이 두드러지게 나타날 것이다.

#### <연구문제4> 프레임 경쟁 시기에 따라 익명정보원에 차이가 나타나는가?

<연구가설4-1> 프레임 경쟁기에는 프레임 비경쟁기에 비해 익명정보원이 많을 것이다.

본질적으로 본 연구에서는 프레임 경쟁에서 나타나는 정치적 행위자들의 프레임링 전략관계를 조망하고 프레임 경쟁과 언론의 공론장 기능이 가지는 관련성을 검토해보고자 한다. 이를 위해 검·경 수사권 조정 논쟁에서의 프레임 경쟁양상을 분석하는 한편, 기사의 타당성과 익명정보원을 활용하였다. 기사의 타당성과 익명정보원은 언론의 객관화 전략과 관련되며 충분한 근거와 정보를 제공한다는 측면에서 공론장 형성의 형식적 기능과 맞닿아 있다. 먼저, 기사의 타당성은 정치적 집단의 충분한 서비스 제공과 언론의 전략으로 인해 프레임 경쟁기에 높게 나타날 것으로 예상된다. 기사의 타당성에 포함되는 적절한 근거 제시와 충분한 정보원의 제공이 프레임 기간 별로 차이를 보인다는 것을 입증함으로써 프레임 경쟁이 실질적으로 공론장 형성의 형식적 기준을 충족시키는 데 도움을 준다는 명제를 확인할 수 있다.

익명정보원은 언론과 권력간의 연동관계를 관찰할 수 있는 도구로, 언론이 방어적 전략을 활용하느냐 전문화 전략을 활용하느냐에 따라 다르게 나타날 것으로 보인다. 방어적 전략에 의하면 권력집단의 보복을 피하고 정보원을 보호하기 위해 언론은 익명정보원을 적극적으로 활용하는 반면, 전문화 전략을 활용할 때는 언론의 전문성을 강조하고 정보의 출처를 명확히 함으로써 언론의 공신력을 높이기 위해 익명정보원을 잘 활용하지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 특히, 언론의 전문화 전략은 정부에 대한 감시와 비판, 문제화 기능을 통해 공론장 형성에 도움을 주는 반면, 방어적 전략은 권력의 프레임에 대한 언론의 수동적인 태도를 이끌면서 공론장의 범위를 권력 체제 범위 내로 축소시킨다는 점에서 익명 정보원 활용은 공론장 형성에 대한 언론의 실천적 기능을 평가할 수 있게 해준다.

## 제 6 장 연구 방법

### 제 1 절 연구대상

연구대상은 한국언론진흥재단의 기사통합검색 사이트인 KINDS에서 제공하는 전국종합일간신문 10개지(경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 한국일보, 아시아투데이)의 검·경 수사권 논쟁 관련 기사로 정했다. 모든 면종과 장르를 대상으로 수집하며 검색어는 ‘검경 수사권 조정’을 사용하였다. 개별 기사들을 읽어보고 검찰과 경찰의 수사권 논쟁과 관련 없이 검색어가 단순 언급된 기사는 제외한 결과 분석 대상 기사는 총 254 개였다.

### 제 2 절 연구방법

#### 1. 자료수집 기간

검·경 수사권 조정에 대한 학계 및 정치권의 논의는 2000년을 전후하여 진행되었으며 노무현 정부, 이명박 정부를 거치면서 계속 논의되어온 소재로 아직 갈등이 해소되지 않았다. 특히, 논의가 장기간 동안 계속 진행된 것이 아니라 정부의 국정이념과 시책에 따라 진행과 종료를 반복하였기 때문에 특정 시점으로 분석기간을 제한할 필요가 있었다. 본 논문에서는 그동안 진행되었던 검·경 수사권 조정 논의 중 이명박 정부 시절의 검·경 수사권 조정 논의를 분석대상으로 하였다. 이명박 정부 시절의 검·경 수사권 조정 이슈는 수사권 조정에 대한 논의로 그친 것이 아니라 검찰 개혁에 대한 대중들의 관심과 공명하여 형사소송법 개정 및 검·경 수사권 관련 대통령령 시행이라는 결과물을 가져왔다는 점에서 특색이 있다.

이명박 정부 시절의 수사권 조정에 대한 정치적 논의는 2010년 2월 18일 사개특위의 설치로 시작되었지만, 2011년 5월 26일 조현오 전 경찰청장의 “수사권 조정 문제에 자신의 직위를 건다는 자세로 임하라.”는 발언이 언론을 통해 이슈화 전까지는 사안에 대한 언론의 보도가 미미했고<sup>16</sup> 주로 국회를 통해 물밑에서 논의가 진행되었다. 때문에 자료수집기간은 검·경 지도부들의 설전으로 이어진 조현오 전 경찰청장의 발언이 있었던 2011년 5월 26일부터 박근혜 대통령의 당선일인 2012년 12월 19일로 하였다. 검·경 수사권 관련 대통령령이 통과된 2011년 11월 27일 이후의 기간도 자료수집기간에 포함시킨 이유는 대통령령 수사권 이후 내사 지휘 거부 사건, 밀양 검사 고소 사건 등, 검찰과 경찰의 수사권 갈등이 계속되어 나타났기 때문이다. 수사권 조정에 대한 논쟁은 박근혜 대통령 후보가 당선되고 차기 정부가 해결하여야 할 과제로 삼으면서 점차 사그라지는 모습을 보였다.

## 2. 자료분석 방법

검·경 수사권과 관련한 프레임의 유형을 알아보기 위하여 이준웅(1997, 2005a)이 제시한 방법을 사용하였다. 버크(Burke, 1945; 이준웅, 1997에서 재인용)의 사고 구성방식에 대한 이론에 의하면 사고의 형식은 “무엇이 문제이고 무슨 일을 왜 하는가라는 질문에 답하기 위한 동기”가 어떻게 부여되느냐에 따라 구성된다. 즉, 이야기를 구성하는 사고 과정에서 행위, 배경, 주제, 방식, 목적은 필수적인 구성요소로서 포함되는데 이들 요소들이 어떤 비율로 이야기에 포함되느냐에 따라 이야기의 특징적인 성격이 달라진다고 할 수 있다. 또한 반다이크 (Van Dijk, 1988)는 뉴스 내용에 표상된 “참여자, 행위, 조건과 원인, 선행요건, 결과”에 의해 뉴스의 중심적인 의미론적 구조가 형성되며, 이들 요소는 중요한 내용을 설정하고 불필요한 내용을 걸러내면서 이야기 전개에 영향을 미친다고 주장한다. 이준웅(1997, 2005a)은 이들의 논의를 바탕으로 ‘주요행위

<sup>16</sup> 2010년 2월 18일부터 2011년 5월 25일까지 검·경 수사권 조정 관련 보도는 총 21건으로 1개월당 1.4건에 불과하다.



자’(행위자는 무엇을 했는가?), ‘대항 행위자’(대항 행위자는 무엇을 했는가?), ‘대상’(대상의 주요 속성은 무엇인가?), ‘방식’(어떻게 행위가 이루어졌는가?), ‘배경’(어떤 맥락에서 발생했는가?), ‘함의’(무엇을 위한 것인가?)라는 여섯가지 ‘주제함수’를 설정한 뒤 각 주제 함수에 대입되는 뉴스진술문을 ‘주제진술’이라고 하였다. 즉, 주제진술은 이야기의 기본적 구성요소인 행위자, 대상, 방식, 배경, 함의 등에 대한 구체적인 내용을 전달하면서 전체적으로 이야기를 구성하는 “의미의 벽돌”로 이해할 수 있다.

이준웅의 연구(1997, 2005a)는 이야기의 전체적인 맥락을 구성하는 특정 요소에 초점을 맞추는 데 특색이 있다. 즉, 전체적인 이야기에 필수적으로 들어가는 행위자, 대상, 방식, 배경, 함의 등을 범주화시키면서 주제함수로 개념화하고, 각 주제함수에 포함되는 동시에 구체적인 의미를 가지는 주제진술은 이야기의 구체적인 내용을 변화시키는 결정적 역할을 수행한다. 이러한 세부적인 개념들의 설정은 이야기 구성, 즉 프레임의 특징을 보다 명확히 하는 기능을 한다. 가령, 산소와 결합하는 산화제가 탄소나 수소나에 따라 이산화탄소와 물이라는 전혀 다른 물질이 형성되고, 탄소와 결합하는 산소의 수에 따라 결합된 분자가 일산화탄소가 되기도 하고 이산화탄소가 되기도 하듯 다양한 주제진술들의 결합은 이야기의 전체적인 특성을 바꾸게끔 한다. 수사권 조정과 관련해서 살펴보면 “양 기관의 합의를 적절하게 이끌어낸 안이다”라는 평가와 “수사권 갈등의 근본적인 원인을 도외시한 미봉책에 불과하다”라는 평가를 가진 두 개의 기사가 있을 경우, 두 기사 모두 조정안이라는 같은 ‘대상’을 소재로 하고 있지만, 주제에 대해 서로 다른 진술을 언급하고 있기 때문에 전체적으로 상반된 이야기를 구성한다고 볼 수 있다.

따라서, 뉴스 프레임은 “다양한 주제함수에 대한 주제진술들이 결합하여 하나의 큰 이야기를 형성하는 것”으로 개념화할 수 있다. 뉴스 프레임은 “① 행위자, ② 대항적 행위자, ③ 대상의 속성, ④ 행위의 구성 내용, ⑤ 행위가 이루어지는 방식, ⑥ 행위의 맥락, ⑦ 행위의 의의와 함의”와 같은 주제함수(thematic function)를 기초로 구성되며 각 주제함수는 주제진술문 또는 주제적 명제를 포함하고 있다. 그러므로 어떤 주제함수에 대입되는 주제진술문이 다른 주제함수의 주제진술문들과 상호 결합하는 패턴을 분석한다면 주제진술문들이 형성하는

‘의미있는 이야기 구조’를 파악할 수 있다. 다시 말해, 서로 자주 결합되어 쓰이는 주제진술문들은 특정한 주제진술문 집합을 형성하는데, 집합 속 주제진술문들이 어우러져 만들어낸 이야기를 통해 프레임 유형을 확인해낼 수 있는 것이다.

먼저 <연구문제1>에서는 전체 검·경 수사권과 관련 기사들의 1/2 정도를 읽으면서 각 주제함수에 대입되는 주제진술문들을 수집하고 실제 전체 기사들이 각 주제진술문들을 포함하고 있는지 코딩을 통해 확인하였다. 빈도가 지나치게 적거나 다른 주제진술문과 중복되어 나타나는 주제진술문들은 제거하고 최종적으로 27개의 주제진술문을 수집하였다. 내용 분석을 통해 수집된 기사와 주제진술문들은  $27(\text{주제진술문 수}) \times 254(\text{기사의 건수})$  형태의 행렬을 이루며, 각 셀에는 ‘0’(해당 주제진술문이 기사에 포함되지 않은 경우) 혹은 ‘1’(해당 주제진술문이 기사에 포함된 경우)로 기입되었다. 그 다음 단계로 구성된 행렬들을 가지고 각 주제진술문 간 거리척도를 구성하여, 이를 기준으로 군집분석을 시행하였다. 그 결과 하나의 집합으로 묶인 주제진술문들은 기사에 자주 결합되어 등장한다고 볼 수 있으며, 이 주제진술문들의 집합은 곧 기사에서 활용되는 주제적 프레임을 의미한다. 주제진술문이 기사에 포함되어있는지 분석하면서 기사의 사실타당성, 정보원 수, 정보원 진술, 익명정보원 수, 익명정보원 진술도 같이 코딩하였다.

또한 <연구문제2>에서는 시계열적으로 등장하는 기사들과 그에 나타나는 주제진술문의 빈도를 구하여 시간에 따른 각 프레임 유형 빈도의 변화양상을 분석할 수 있었다. 먼저 각 시기별로 기사의 건수를 합해 기사 빈도의 추이를 구하고, 이를 활용해 각 프레임 유형의 빈도의 추이를 분석하였다. 여기서 프레임 유형의 빈도란 해당 프레임 유형을 구성하는 각 주제진술문이 기사에 나타나는 횟수를 의미한다. 따라서 각 프레임 유형들의 빈도추이를 종합하여 검·경 수사권 관련 논쟁에서 나타나는 프레임 유형들의 변화양상을 추적하였다. 특히, 시간에 따른 프레임 경쟁 양상을 구체적으로 판단하기 위해 사회적 중요사건에 따른 갈등 양상을 바탕으로 하여 프레임 다양성 및 프레임 빈도에 따라 검·경 수사권 조정의 기간을 5개의 기간으로 구분하였다. 이 기간들은 프레임의 다양성 및 프레임 빈도에 따라 프레임 경쟁기, 프레임 균형기, 프레임 지배기, 프레

임 쇠퇴기로 세분화되었다. 기간별로 얻은 특정 프레임 유형의 빈도 추이를 실제 그 당시 일어난 사회적 사건 및 정보원진술, 기사내용과 비교하는 방법을 통하여 기간에 따른 구체적인 경쟁양상을 파악할 수 있었다.

<연구문제3>과 <연구문제4>의 경우, <연구문제2>에서 구분한 기간과 프레임 경쟁시기를 바탕으로 내용분석을 통해 얻은 사실타당성, 정보원 수 및 정보원 진술, 익명정보원 수 및 정보원 수가 기간 혹은 프레임 경쟁시기에 따라 차이를 나타내는지 알아보기 위해 일원변량 분석(One-way ANOVA)을 시행하는 한편, 구체적으로 집단간 특성을 비교하기 위해 Scheffe의 다중비교에 따라 집단별로 유의미한 차이를 보이는지 알아보았다. 또한 기사의 타당성과 익명정보원은 활용은 기사의 글자수에 영향 받을 가능성이 있다고 보고 프레임 경쟁 상황이 기사의 타당성 및 익명정보원에 주는 영향을 면밀히 검증하기 위해 기사의 글자수를 통제된 공분산분석(ANCOVA)을 시행하였다.

## 제 3 절 주요 변인의 측정

### 1. 프레임 경쟁시기

프레임이란 “독자나 시청자가 특정한 방식으로 뉴스를 이해하도록 돕는 이야기 구성방식”을 의미하며(이준웅, 1997), 프레임 경쟁이란 같은 사안에 대하여 두 개 이상의 이야기 구성방식이 대립하는 상황을 의미한다. 따라서 프레임 경쟁기는 프레임들의 빈도가 높은 동시에 프레임의 유형이 다양하게 존재하는 시기를 의미한다. 즉, 프레임 경쟁기를 좌우하는 요소는 프레임 빈도의 총합(F)과 프레임의 다양성( $S_{rel}$ )이다.

앞서 프레임 유형의 빈도( $f_i$ )란 해당 프레임 유형을 구성하는 각 주제진술문이 기사에 나타나는 횟수로 정의내린 바 있다. 따라서 프레임 빈도의 총합(F)은 각 유형의 프레임 빈도( $f_i$ )를 모두 합한 값이다.

$$\text{프레임 빈도의 총합 } F = \sum_{i=1}^n f_i$$

여기서  $n$  = 프레임 유형의 개수

$f_i$  =  $i$ 번 째 프레임 유형의 빈도 수

다양성 지수로는 시장집중도를 의미하는 허핀달-허쉬만 지수(HHI)가 많이 활용된다(심훈, 2005). HHI 지수는 동종 업계에 종사하는 모든 경쟁업체의 점유율의 제곱을 더한 값으로, HHI를 활용한 다양성 지수  $D = (10000 - \text{HHI})/10000$ 이다. 이진영과 박재영(2010)은 심슨의  $D$ (Simpson's  $D$ )를 이용해 다양성을 측정한다. 심슨의  $D$ 는 두개의 샘플을 무작위로 뽑았을 때 서로 다른 유목으로 분류될 확률로 공식은  $D = 1 - \sum_{i=1}^k p_i^2$  (여기서  $k$  = 유목의 수,  $p_i$ 는 유목의 비율)이다.

한편 본 논문에서는 다양성을 측정하는 방법으로 브릴린(Brillouin)의 정보측정공식을 활용한다. 열역학 제2법칙에 의하면 모든 물체는 엔트로피가 큰 무질서 상태로 비가역적 현상을 일으키며, 따라서 자연적으로 물체의 변화는 점점 다양성이 증가하는 방향으로 진행된다. 결국 엔트로피가 높다는 것은 무질서, 복잡, 다양함을 의미한다. 브릴린(Brillouin)은 엔트로피를 측정하는 볼츠만 공식을 활용하여  $s$ 개의 서로 다른 종류에 포함되는 기호로 길이가  $N$ 인 메시지를 구성하였을 경우, 메시지의 총정보량( $I$ )을 산출하는 방법으로 브릴린(Brillouin)의 정보측정공식을 활용한다. 특히, 브릴린(Brillouin)의 정보측정공식은 “ $s$ 개의 상호배제적인 범주들 간에 분포되어 있는  $N$ 개의 대상으로 구성된 집합의 통계적 무질서도인 엔트로피 측정”을 위해 사용될 수 있다(김현희, 1987). 따라서 이를 활용하면  $n$ 개의 프레임 유형에 분포되어 있는  $F$ 개의 프레임으로 구성된 집합의 엔트로피를 측정할 수 있다. 구체적인 공식은 다음과 같다.

$$S = K \cdot \ln \frac{F!}{f_1! f_2! \dots f_i! \dots f_n!}$$

여기서  $S$  = 프레임 경쟁에서 나타나는 프레임들의 엔트로피

$$K = 1 / \ln 2$$

$F$  = 프레임 빈도의 총합

$n$  = 프레임 유형의 개수

$f_i$  =  $i$ 번 째 프레임 유형의 빈도

이 공식에 따르면  $S$ 의 최소값  $S_{\min}$ 은 0 이며(어떤  $f_i = F$  일때), 최대값  $S_{\max}$ 은  $K \cdot \ln F!$  (모든  $f_i$ 가 1일 때)이다. 엔트로피 공식을 활용하여 다음과 같은 상대적 다양성  $S_{\text{rel}}$ 에 관한 공식을 유도 할 수 있다.

$$S_{\text{rel}} = \frac{S}{S_{\max}}$$

여기서  $S$  = 프레임 경쟁에서 나타나는 프레임들의 엔트로피

$S_{\max} = K \cdot \ln F!$  (집합 내의 모든  $f_i$ 가 1일 때)

위의 공식은 전집, 즉, 프레임 빈도의 총합( $F$ )이나 프레임 유형 개수가 적을 때에도 효과적으로 사용될 수 있으며, 전집의 크기가 다른 두 집합들의 다양성을 비교하거나 시간에 따라 크기가 변화하는 한 집합의 구조를 파악하는데 유리하다(Shaw Jr, 1979; 김현희, 1987에서 재인용). 특히, 엔트로피를 이용한 다양성 지수는 프레임 비율로 다양성(절대적 다양성)을 구하는 허핀달 지수나 심슨의  $D$ 와는 달리 전집의 크기도 반영하기 때문에(상대적 다양성) 프레임 경쟁기를 판단하는 기준으로 보다 적합하다고 생각된다.

## 2. 기사의 타당성

기사의 타당성이란 “기사가 제시하는 주장이 확인 가능한 근거에 의존하고 있으며, 그 근거로부터 합리적으로 도출되었는지에 대한 것”(이준웅·김경모, 2008)으로 이야기 전개의 타당성, 정보 제공의 타당성으로 구분되다. 이야기 전개의 타당성은 주장에 대한 사실적인 근거가 적절하게 제시되는가에 대한 평가로 여기서는 기사의 전체 문장 수 대비 사실 문장 수를 의미하는 사실타당성으로 측정한다. 사실 문장이란 기자의 주관이 개입되지 않고 육하원칙에 따라 사실을 적시한 문장을 일컫는다. 송용희(2005b)는 반다이크(Van Dijk, 1988)가

기사의 사실성 입증기제로 뽑은 인용, 직접관찰, 숫자의 빈번한 사용이 한국 기사에도 적용되는지 분석하였으며, 세가지 입증 기제중 인용과 숫자의 빈번한 사용은 국내 기사에서도 많이 활용된다고 지적하였다. 이에 기자의 주관 개입 여부 이외에 인용 여부와 숫자의 사용 등을 사실 문장 판단 기준의 지침으로 활용하였다.

정보 제공의 타당성은 독자가 합리적인 판단을 할 수 있도록 확인 가능한 근거를 모두 제시하는 것으로 정보의 편향을 막는다는 점에서 공정성에도 연관되는데, 여기서는 정보원 수와 정보원 진술을 통해 평가한다. 정보원 진술은 정보원 진술이 들어간 문장 수를 헤아리는 방법으로 측정하였으며, 정보원의 실체를 정확하게 밝히지 않고 인용부호만을 사용하는 유사인용의 경우, 정보원 수나 정보원 진술에 포함시키지 않았다<sup>17</sup>.

<표4> 타당성의 두 가지 차원에 따른 측정 방법

타당성	구체적 판단기준	측정 방법
이야기 전개의 타당성	주장을 뒷받침해 줄 수 있는 적절한 근거를 제시하였는가?	- 기사의 전체 문장 수 대비 사실 문장 수 (사실문장: 기자의 주관 개입되지 않고 육하원칙에 따라 사실을 적시한 문장)
정보 제공의 타당성	독자가 사안에 대한 합리적 판단을 내릴 수 있도록 확인 가능한 근거를 모두 포함시켰는가?	- 기사에 나타나는 정보원 수와 정보원 진술 수를 통해 판단

## 제 4 절 코더 간 신뢰도

코딩의 신뢰도를 측정하기 위하여 전체 기사의 7%에 해당하는 18개의 기사를 무작위로 추출하여 3명의 코더들이 코딩 작업을 수행하였다. 사전코딩 결과

<sup>17</sup> 정보원 진술의 경우, 최소값이 0, 최대값이 32로 나타났는데, 어떤 기사에 정보원 진술이 지나치게 많이 집중되면 특정 기간의 정보원 진술 평균에 영향을 줄 수 있으므로 최대값을 6으로 설정하였다. 전체 254개 기사 중 정보원 진술이 6을 넘는 기사는 총 23개였으며, 이들 기사의 정보원 진술 값은 6으로 보았다.

견해가 다른 부분이 발견된 경우에는 코더들 간의 상의 하에 코딩 지침으로 활용하여, 코더들 간에 공통된 판단기준이 형성될 때까지 사전코딩 작업을 반복하였다. 특히, 프레임 주제진술문의 경우 용어 상의 혼란으로 코딩 결과가 지나치게 일관되지 않으면 해당 주제진술문을 삭제하는 방법을 사용하기도 하였다. 코더 간 신뢰도는 코헨스 카파(Cohen's kappa)의 변형된 형태로 코더들이 3명 이상일 때 활용되는 플레이스 카파(Fleiss's kappa) 계수를 통해 추출하였으며, 평균 0.83<sup>18</sup>을 나타내었다. 코더 간의 논의를 통해 충분한 판단기준이 성립되었을 때, 본격적인 내용분석으로 들어가도 좋다는 판단 하에 독립적으로 코딩이 이루어졌다.

---

<sup>18</sup> 기사의 사실타당성 0.82, 정보원 수 0.85, 정보원 진술 0.86, 익명정보원 수 0.90, 익명정보원 진술 0.81, 프레임 0.74(밥그릇 0.78, 견제와 균형 0.73, 국민 인권 0.84, 수사 지휘 0.61)를 나타내었다. 신뢰도 일치 기준에 대해서는 명확하지 않지만 플레이스 카파 계수는 코헨스 카파 계수의 기준이 활용된다. 랜디스와 코치(Randis & Koch, 1977)는 코헨스 카파 계수가 0.0 ~ 0.2는 나쁨(poor), 0.21 ~ 0.4는 빈약(slight), 0.41 ~ 0.6은 보통(fair), 0.61 ~ 0.8은 양호(substantial), 0.81 이상은 거의 완벽(almost perfect)이라고 하였다.

## 제 7 장 연구결과

### 제 1 절 검·경 수사권 조정 관련 뉴스 프레임 분석

이준웅(1997, 2005a)이 제시한 방법을 토대로 사전에 검·경 수사권과 관련된 뉴스를 읽고 42개의 상호배제적인 주제진술문들을 추출하였다. 이들 주제진술문은 ‘주요행위자’, ‘대상’, ‘방식’, ‘배경’, ‘시민들에 대한 함의’, ‘전망’이라는 각각의 주제함수를 구성한다. 즉, 각 주제함수는 기사에 제시된 이야기 구성의 하위 요소로서 이에 속하는 주제진술문은 단순히 언급되는 사실을 넘어 상호 결합되는 방식에 따라 해당 기사에 내포된 이야기를 구성한다. 가령, 수사권 조정에 대하여 “양 기관의 합의를 적절하게 이끌어낸 안이다”라는 평가와 “수사권 갈등의 근본적인 원인을 도외시한 미봉책에 불과하다”라는 평가를 가진 두 개의 기사가 있을 경우, 두 기사 모두 조정안이라는 같은 ‘대상’을 소재로 하고 있지만, 주제에 대해 서로 다른 진술을 언급하고 있기 때문에 전체적으로 상반된 이야기를 구성한다고 볼 수 있다.

다음으로 검·경 수사권과 관련된 254개의 기사가 기본적으로 추출된 42개의 주제진술문들을 포함하는지 확인하는 절차가 이루어졌다. 이 과정에서 기사에 포함되는 빈도가 지나치게 적거나 다른 주제진술문과 중복되어 나타나는 주제진술문, 용어에 혼란이 있어 코더들로 하여금 혼란을 주고 신뢰도를 떨어뜨리는 주제진술문들은 코더들 간의 상의 하에 배제시켰다. 그 결과 총 27개의 주제진술문이 확정되었으며, 그 내용은 <표5>와 같다.

---

<표5> 검·경 수사권 조정에서 나타난 주제함수와 주제진술문

---

**A. 주요행위자 : 검찰 혹은 경찰은 무엇을 했는가?**

- a1. 검찰은 중립적이지 않다.
  - a2. 검찰은 정치적으로 막강한 권력을 가지고 있다.
  - a3. 검찰은 도덕적, 윤리적으로 일탈과 해이가 심하다.
  - a4. 경찰은 국민의 신뢰를 받지 못하고 있다.
  - a5. 검찰은 국민의 신뢰를 받지 못하고 있다.
-



- 
- a6. 경찰의 수사능력과 도덕성이 예전보다 향상되었다.
  - a7. 경찰의 자질이 부족하다.
  - a8. 검찰은 경찰이 가진 수사독자성을 침해하고 있다.

**B. 대상 : 수사권 조정은 무엇인가?**

- b1. 수사권 조정은 국민보호와 인권 보장 측면에서 적절치 못하다.
- b2. 수사권 조정은 현실과 지나치게 괴리된 형사시스템을 수정한다.
- b3. 검찰의 수사지휘권은 유지되어야 한다.
- b4. 소추권과 수사권은 분리되어야 한다.
- b5. 수사권 조정안을 통해 수사권 조정 논의가 일단락되었다.
- b6. 수사권 조정안은 수사권 조정 및 형사소송법의 취지에 어긋난다.
- b7. 경찰의 내사는 검찰의 수사지휘범위에서 배제되어야 할 독자적 영역이다.
- b8. 내사범위 축소는 잘못된 수사관행 철폐, 절차투명성을 위해 필요하다.
- b9. 수사권 조정안은 검찰의 정치적 중립성과 독자성을 훼손한다.

**C. 방식 : 어떻게 수사권 조정에 대한 논쟁이 진행되었는가?**

- c1. 수사권 논쟁으로 두 기관의 감정대립이 고조되고 있다.
- c2. 검찰과 경찰이 집단의 이해관계에만 치중하고 있다.
- c3. 검찰과 경찰이 밥그릇 싸움만 하고 있다.
- c4. 수사권 조정이 밥그릇 싸움으로 비쳐져서는 안 된다.

**D. 배경 : 어떠한 맥락에서 수사권 조정에 대한 논쟁이 진행되었는가?**

- d1. 검찰 개혁에 관한 목소리가 높아지고 있다.
- d2. 경찰 조직에 대한 개혁이 우선되어야 한다.

**E. 시민들에 대한 함의**

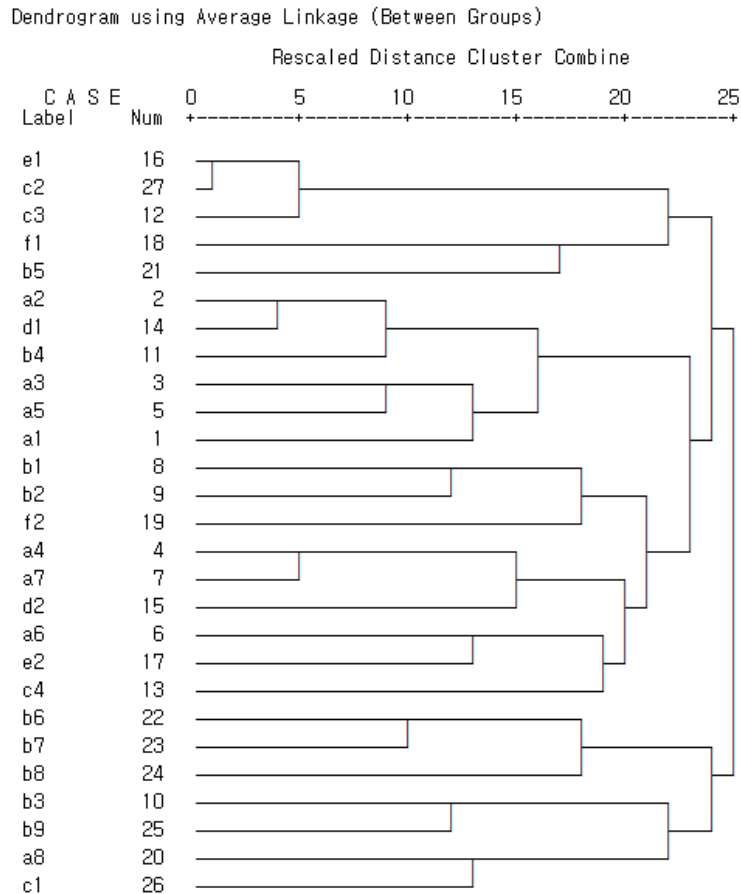
- e1. 검찰과 경찰의 논리는 국민들에게 아무런 의미도 주지 못한다.
- e2. 수사권 조정은 국민의 인권과 직결되어 있는 문제이다.

**F. 검·경 수사권 조정에 대한 전망**

- f1. 수사권 조정과 관련하여 정부의 개입이 필요하다.
  - f2. 검찰과 경찰은 상명하복관계에서 탈피하여 상호협력관계로 나아가야 한다.
- 

확정된 주제진술문들이 각 기사에 포함되는 빈도에 따라  $27 \times 254$ 의 행렬을 구성할 수 있으며, 이를 바탕으로 거리 척도(the dice measure)를 구하여 집단간 평균연결법(between average linkage method)을 활용한 계층적 군집 분석을 실시하였다. 여기서 같은 군집에 묶인 주제진술문들은 다른 주제진술문들에

비해 기사에 함께 나오는 경우가 많음을 의미하며, 결국 이들이 형성한 군집은 여러 주제진술문들의 집합체로서 하나의 이야기를 구성하는 뉴스 프레임이라고 볼 수 있다.



<그림1> 군집분석 결과 : 덴드로그램(Dendrogram)

군집분석 결과, ‘밥그릇 프레임’, ‘견제와 균형 프레임’, ‘국민 인권 프레임’, ‘수사권 지휘 프레임’ 이상 4개의 세부 프레임이 나타났으며, 이들 프레임은 수사권 조정 논의에서 핵심이 되는 법치국가 이념실현, 국민의 인권보호, 수사의 효율성 및 적법성, 수사기관의 정치적 중립성 확보 등 중요 가치들과 깊은 연관이 있음을 알 수 있다.

**<표6> 군집분석 결과: 주제진술문의 재구성**

군 집	뉴스 프레임
1	<b>밥그릇 프레임(주제진술문 e1, c2, c3, f1, b5)</b>
	수사권을 두고 벌이는 검찰과 경찰 간의 정쟁은 밥그릇 싸움에 불과하다. 두 기관은 국민들의 입장은 고려하지 않은 채 오로지 집단의 이해관계에만 얽매이고 있으며, 그들의 논리 역시 정작 국민들에게는 아무런 의미도 주지 못한다. 검찰과 경찰의 조직간 정쟁은 국민들을 위해 하루 속히 해결될 필요성이 있으며 수사권 조정 논쟁을 원만하게 해결하기 위해서 정부의 개입이 필요하다. 정부가 본격적으로 수사권 조정안을 내놓고 중재를 시도하기 시작하자 수사권 조정 논의가 일단락되는 모습을 보이고 있다.
2	<b>견제와 균형 프레임(주제진술문 a2, d1, b4, a3, a5, a1)</b>
	검찰은 정치적으로 막강한 권력을 행사하고 있으며 중립성을 지키지 못하고 있다. 더군다나 비도덕적이고 비윤리적인 모습을 보이면서 국민들의 신뢰를 떨어뜨렸다. 이로 인해 검찰 개혁에 관한 목소리가 높아지고 있다. 따라서 검찰의 막강한 권력을 견제하고 권한남용을 방지하기 위한 방편으로 검찰이 가지고 있는 소추권과 수사권을 분리시키는 것이 필요하다.
3	<b>국민 인권 프레임(주제진술문 b1, b2, f2, a4, a7, d2, a6,e2,c4)</b>
	수사권 조정은 수사기관의 수사 활동으로 인한 불합리로부터 국민을 지키기 위한 것으로 국민의 인권과 직접 연관된 것이지 밥그릇 싸움으로 비쳐져서는 안 된다. 과거에 비해 경찰의 수사능력과 도덕성이 향상되었기 때문에 수사권 조정에 대한 논의가 필요하며, 수사권 조정의 당위성은 국민 인권적 측면에서 논의되어야 한다. 경찰은 수사의 대부분이 경찰 단계에서 이루어지고 있음에도 불구하고 검찰의 자의적인 수사권 행사로 국민이 피해를 볼 수 있다는 점에서 수사권 조정안의 필요성을 제기하며, 두 기관이 서로 상명하복관계가 아니라 상호협력관계를 유지하여야 한다고 주장한다. 반면, 검찰은 경찰에게 수사권을 부여할 경우, 수사권을 남용할 가능성이 크기 때문에 국가형벌권으로부터 국민을 보호하고 인권을 보장하기 위해서 수사권 조정이 적절치 못하다고 항변한다. 특히, 검찰이 가지고 있는 수사권으로부터 국민을 보호하기에 경찰의 자질은 아직 부족하며, 경찰이 국민의 신뢰를 받기 위해서는 경찰 조직에 대한 개혁이 우선적으로 시행되어야 한다.
4	<b>수사 지휘 프레임(b6, b7, b8, b3, b9, a8, c1)</b>
	검찰이 경찰의 수사를 지휘하고 이에 경찰이 수사독자성을 침해한다고 주장함에 따라 양 기관 간의 감정대립이 점점 심화되고 있다. 검·경 수사권 관련 대통령령을 정하기 앞서 마련된 조정안은 관행적으로 인정되어오던 경찰의 내사를 검찰이 지휘하도록 하고 있다. 경찰은 내사가 검찰의 수사지휘범위에서 배제되어야 할 독자적인 영역이란 점을 들어 내사에 대한 검찰 지휘를 인정한 조정안이 수사권 조정의 근본적인 취지에 반한다는 입장이다. 반면, 검찰은 경찰의 잘못된 수사관행을 철제시키고 수사 상의 절차투명성을 유지하기 위해 내사 지휘는 필요하나, 정부가 내놓은 수사권 조정안은 검찰의 정치적 중립성과 독자성을 침해하는 측면이 있으며, 경찰에 대한 검찰의 수사지휘권은 계속 유지되어야 한다고 주장한다.

검찰과 경찰 양측의 프레임을 관통하는 핵심적 가치는 견제와 균형이라는 민주주의 원칙과 국민들의 인권 보장이다. 대중들은 자신들만의 프레임을 통하여 개인적 이득에 영향을 줄 수 있는 입장을 지지하며, 자신과 관계 없는 주제에 대해서는 별다른 주의를 기울이지 않는다. 따라서 정치집단의 지도자는 더 많은 지지자들을 얻기 위하여 구성원들 사이에서 널리 퍼져있는 규범, 가치, 관심, 상징 등을 고려한 프레임을 제시한다(Chong, 2000).

먼저, 견제와 균형의 원칙은 사법제도개혁 논의에서부터 시작되어 온 수사권 조정의 핵심적 논거이다. 특히, 경찰은 주로 견제와 균형의 원칙에 의거하여 검찰에 대한 견제가 필요한 만큼 수사권을 분배시키는 것이 필요하다고 주장하며 검찰 개혁에 대한 여론의 반응과 공명하면서 ‘견제와 균형 프레임’을 형성하였다.

한편, 국민들의 인권 보장은 어떠한 형사시스템이 국민의 인권보호에 적합한가에 대한 논의로서 수사권 조정 프레임 경쟁에 있어서 핵심적인 가치로 작용하며 ‘국민 인권 프레임’을 형성하였다. 특히, 과거 국가권력에 의한 인권침해 사례들을 볼 때 수사기관의 인권 보장은 국민들 사이에서 보편적으로 형성된 중요 규범으로 볼 수 있다. 검찰은 수사주체로서 자질이 부족한 경찰에게 수사권을 줄 경우, 수사권 남용으로 인해 인권이 침해될 수 있다는 점을 강조하는 반면, 경찰은 검찰이 수사권을 독점할 경우, 자의적인 수사권 행사로 국민이 피해를 볼 수 있다는 점을 강조하였다.

반면, ‘수사 지휘 프레임’은 보편적이고 추상적인 규범, 가치라기보다 검찰과 경찰 간의 지휘 문제를 다룬다는 점에서 구체성을 띤다. 여타 프레임들에 비해 수사권 조정에 대한 본질적인 논의는 배제되고 내사 문제와 같이 수사 지휘에 속하는 쟁점들이 개별화되어 수사권 조정에 대한 논의가 파편적으로 이루어진다. 특히, 검찰과 경찰 간의 감정대립에 치중함으로써 양 기관 사이의 갈등을 부각시키는 역할을 하고 있다.

‘밥그릇 프레임’은 검찰과 경찰 특정한 입장에 머무르지 않고 중립적인 입장을 취하고 있다는 점에서 언론의 자율성을 보여준다. 실제 국민들의 의사와 부합하는지는 판단하기 어려우나 정치적인 집단의 담론이 그대로 반영되지 않고 언론을 통하여 가공되었다는 점에서 특색이 있다.

각 프레임에 포함되는 주제진술문들의 기사별 빈도를 토대로 상관관계를 분석한 결과, 두 프레임이 중첩되어 나타난다거나 동일시될 정도로 상관관계가 큰 프레임은 보이지 않았다. 따라서 각 프레임들은 서로 독립적이며 상호배제적인 특성을 가졌다고 볼 수 있다.

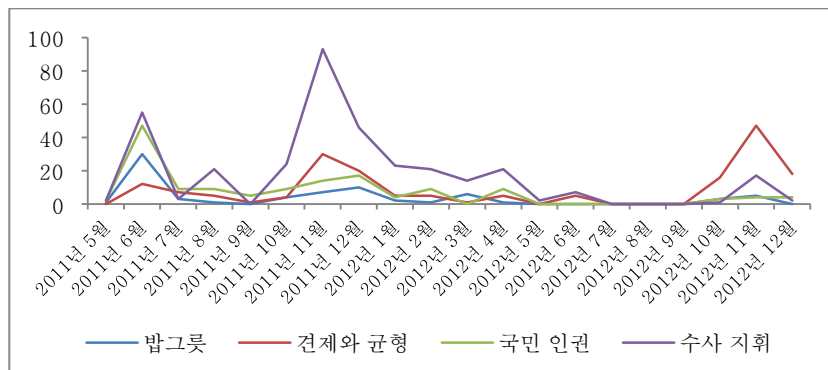
<표7> 프레임 간 상관관계

(N=254)

	밥그릇	건제와 균형	국민 인권	수사 지휘
밥그릇	1			
건제와 균형	-.065	1		
국민 인권	.062	.036	1	
수사 지휘	-.203 **	-.262 **	-.153 *	1

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

분석한 바와 같이 언론에서는 다양한 프레임을 통해 검찰과 경찰 간의 수사권 조정 논쟁을 보도하였다. 특히, 특정 시점에 따라 언론이 활용하는 프레임은 다르게 나타나며 그 결과 프레임의 빈도도 시기적으로 변동하는 모습을 보인다. 시기에 따른 프레임 변동의 추이를 알아보고 <연구문제2>에서 제시하는 프레임 경쟁 양상을 연구하기 위해서 월별로 프레임 빈도를 묶어 <그림2>로 나타내었다.



<그림2> 시기에 따른 검·경 수사권 관련 프레임 빈도 변동 추이

## 제 2 절 검경 수사권 조정 관련 프레임의 경쟁 양상

### 1. 프레임 경쟁 시기의 구성

갈등적 사안에 대한 프레임 경쟁 시기를 분류하기 위한 시도가 수행되어왔으나<sup>19</sup> 어떠한 기준으로 구분할 것인가에 대한 기준은 명확하지 않다<sup>20</sup>. 한편, 프레임의 변동은 이슈의 생성, 발전, 쇠퇴와 밀접한 연관을 가지고 현실에 존재하는 사건들을 기초로 일어난다. 따라서, 프레임 경쟁시기를 세분화하기에 앞서 검·경 수사권 조정과 관련된 사회적 사건 중 논란이 되었던 중요 사건들을 정리하고 갈등 표출 시기와 갈등 소강 시기로 구분하여 수사권 조정 사안이 진행되는 흐름을 파악하였다.

<표8>은 검·경 수사권 조정과 관련된 중요 사건들을 요약한 것이다. 2010년 초, 공정한 법원인사제도 확립 및 검찰직권남용 방지, 전관예우 폐지 등 전반적인 사법제도 개선의 필요성이 국회를 통해 대두됨에 따라 검찰의 권한 남용을 방지하기 위한 방편으로 검·경 수사권 조정에 대한 논의가 시작되었다(고병수, 2010.2.16). 경찰을 수사주체로 인정하고 검찰이 독점하고 있는 수사권을 합리적으로 배분한다는 내용을 골자로 하는 검·경 수사권 조정 이슈는 박근혜 대통령의 당선으로 논의가 일단락될 때까지 현직 검찰총장의 사퇴, 일선 검사 및 경찰관들의 집단반발, 국가수사기관 간의 권한 다툼 등 숏한 화제거리를 남겼으며 검사 비리 사건, 경찰 자질 문제 등 각 기관의 치부와 결합되면서 폭로전 양상(동아일보, 2012.3.24)으로 치닫기도 하였다.

<sup>19</sup> 프레임의 충돌 과정을 시작단계, 개념 정의 및 대립 단계, 공명 단계, 평정 또는 해결 단계로 나누어 설명한 밀러와 리처트(Miller & Riechert, 2001/2007), 사회적 이슈의 잠재기, 점화기, 고조기, 쇠퇴기에 맞춰 프레임 변화과정을 프레임 형성기, 프레임 경쟁기, 프레임 주도기, 프레임 쇠퇴기로 구분한 이동훈과 김원용(2012, pp.97~114)의 연구가 이에 해당하는데, 이론적 틀을 제시하였을 뿐 구체적으로 사건을 토대로 시기를 구분하지는 않았다.

<sup>20</sup> 이슈관심주기에 관한 국내 논문들의 경우, 사회적으로 중요한 사건들을 토대로 임의적으로 시기를 구분하는 모습을 보인다(임도빈·허준영, 2010; 왕제선·김선희, 2013).

<표8> 검·경 수사권 관련 중요 사건

갈등 상태	날짜	사건 내용
갈등 표출	2011.5.26.	조현오 전 경찰청장 "수사권 조정 직위권다는 각오해라"
	2011.5.27.	김준규 전 검찰총장 "조직만을 위해 직위 건다면 바른 자세 아냐", 박종준 전 경찰차장 "검찰의 경찰 뽀빠 유감"
	2011.6.19.	서울중앙지검 6 년만에 평검사 회의 "수사권조정 반대"
	2011.6.20.	국회 사개특위 검경 수사권 합의안 통과, 경찰 "수사현실 충실히 반영 안됐다"
	2011.6.24.	일선 경찰관과 경찰대상 80 여명, 수사권 조정합의 관련 난상토론
	2011.6.27.	대학교수, 전직경찰, 경찰청 노조 등 '수사권조정안 전면 재논의 촉구' 집단 청원서 국회제출
	2011.6.28.	일선 경찰관 수사형사 실무자회의
		국회 법제사법위원회, 사개특위 수사권 조정안 수정의결로 통과
	2011.6.29.	수사권 조정안 수정 반발, 검찰 간부 무더기 사의 표명
	2011.6.30.	검경 수사권 조정안 국회 본회의 가결
	2011.7.4.	김준규 전 검찰총장 사퇴 발표 "합의 깬 책임 지라도 지겠다."
갈등 소강	2011.7.13.	김준규 전 검찰총장 퇴임
	2011.10.10.	검찰, 법무부 수사권 관련 대통령령 초안 제출
	2011.10.20.	검찰, 법무부 수사권 관련 대통령령 2 차안 제출
	2011.10.25.	경찰 수사권 관련 대통령령 2 차안 제출
갈등 표출	2011.11.19.	검경 수사권 조정 끝장토론, 합의 실패
	2011.11.23.	국무총리실 검경수사권 중재안 발표, 경찰 "검찰 내사영역 통제없이 확장", 검찰 "수사권 조정안, 우리도 불만"
	2011.11.24.	일선 경찰관 수사경과 집단 반납, 거센 반발(전북 수사경찰 847 명 중 605 명)
	2011.11.30.	검경 수사권 조정안 반발 현직 부장검사 사표, 경찰 강남 6 개서 경찰 토론회
	2011.12.5.	수사권 조정안 관련 경찰 100 인 토론회
	2011.12.22.	총리실 검경 수사권 관련 대통령령 조정안 원안 국무총리실 통과, 경찰청 "13 만 경찰 실망좌절"
	2011.12.23.	국회 행안위, 수사권조정안 수정 촉구 결의안 채택
갈등 소강	2011.12.27.	검경 수사권 관련 대통령령 조정안 국무회의 통과
	2012.1.3.	대구 수사경찰서 및 10 개 경찰서 검찰 내사지휘 거부
	2012.1.26.	검경 수사권조정 수사협의회, 대통령령 제정이후 첫 개최
	2012.1.27.	일선경찰 이명박 전 대통령령 격려문자에 "심판하겠다" 담장 논란
갈등 표출	2012.3.12.	경남 밀양경찰서 정모경위, "부당지휘, 직권남용 의혹'으로 관할 지청 검사 고소
	2012.5.23.	검경 2 차수사협의회 개최, 호송인지-이송지휘 입장차 재확인
	2012.11.9.	대검찰청 "검찰간부 급품수수의혹"(김광준 검사 비리) 특임검사지명, 경찰 "수사가로채기다. 독자수사방집"
갈등 소강	2012.11.15.	"검찰개혁" 현직 경찰, 대검 앞 1 인 시위
	2012.11.28.	"검찰 개혁 쇼" 윤대해 검사 사표 제출
	2012.12.2.	박근혜, 문재인 대통령 후보 검찰개혁안 발표, 검경 수사권 조정 포함
	2012.12.3.	교수, 학술 5 단체, 검찰수뇌부 사퇴,개혁 단행 촉구, 경찰에 일반범죄 수사권 이양 요구
	2012.12.7.	경찰, 김광준 검사 수사종료, 특임검사팀 수사 결과와 "일부 불일치 의견제시"
	2012.12.10.	경찰, 검경수사권 대응 수사권역량 강화 "경찰 수사혁신 TF" 운영
	2012.12.19.	박근혜 대통령 당선

중요 사건들을 정리해 볼 때, 검·경 수사권 조정은 3개의 갈등 표출기와 3개의 갈등 소강기를 겪는 것을 알 수 있었다. 첫 번째 갈등은 사개특위에서 18개월 간의 논의를 거쳐 제시한 형사소송법 합의안이 국회 법제사법위원회를 거쳐 본회의에 의결되는 과정에서 비롯되었으며, 김준규 전 검찰총장을 포함한 검찰 간부들이 책임지고 사퇴를 발표하면서 소강 상태에 들어갔다. 두 번째 갈등은 개정 형사소송법이 검사의 지휘에 관한 구체적인 사항을 대통령령으로 정한다고 규정함으로써 세부적인 협의를 유보시킨 결과, 추후 총리실을 주축으로 검·

경 수사권 관련 대통령령에 대한 중재를 이끌어내는 과정에서 나타났다. 일선 경찰 2700명이 수사업무를 반납하는 등 집단반발이 이어졌으나, 총리실에서 제시한 조정안이 국무회의를 통과되면서 갈등은 일단락되었다. 하지만 경찰에 수사개시권을 부여하는 법제도가 마련되고 난 후, 수사권 조정에 대한 검·경 간 감정대립은 구체적인 기관 쟁의라는 방식으로 표면화되면서 지속되었다. 특히, 경찰이 수사 중인 검사 비리 사건에 관하여 검찰이 독자적으로 특임 검사를 내세우는 사건이 갈등의 기폭제 역할을 하였는데, 박근혜 대통령이 당선되고 검찰 개혁을 차후 정부의 국정과제로 남겨두면서 언론매체의 보도도 잠잠해졌다.

프레임은 언론에 의해 재구성된 현실로서 프레임의 변동은 갈등의 변화 양상과 밀접한 관련을 맺는다. 하지만 프레임 경쟁은 갈등의 표출과 소강 이외에 정치적 행위자 및 언론의 다양한 이해관계가 반영된다고 볼 수 있기 때문에 갈등 변화 양상을 바탕으로 하되, 프레임의 다양성과 빈도를 기준으로 프레임 경쟁 시기를 세분화하였다. 한편, 갈등적 사안의 특성상 사회적 사건을 전후한 특정 시기에 집중적으로 보도되는 특성이 있어 시간을 X축으로 하고 프레임의 다양성과 빈도를 측정할 경우, 결측값이 빈번하게 발생하는 문제가 있었다. 때문에 기사를 시계열적으로 배열한 후, 프레임의 다양성과 빈도를 측정하였다. 다만 프레임 경쟁에 따른 시기적 특성을 반영하기 위해 기사를 일주일 단위로 묶고 해당 일주일 동안의 프레임 다양성과 빈도를 각 기사에 프레임 다양성 및 빈도로 활용하였다. 따라서 동일한 주에 보도된 기사는 프레임 다양성과 빈도가 같다.(<그림3> 참조)





<그림3> 기사의 시계열적 배열에 따른 프레임 다양성과 프레임 빈도 변동 추이

<표9> 검·경 수사권 조정 관련 기간별 특징

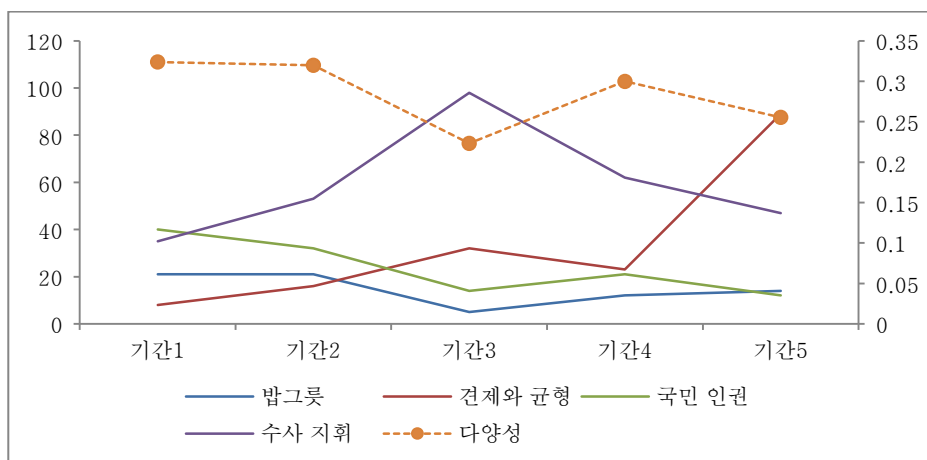
	기사 번호	기사 전수	날짜	프레임 다양성	프레임 빈도 (평균)	프레임 경쟁 시기
기간1	1 ~ 38	38	2011.5.26. ~ 2011.6.23.	0.3239	72.53	프레임 경쟁기
기간2	39 ~ 89	51	2011.6.24. ~ 2011.11.20.	0.3198	19.65	프레임 균형기
기간3	90 ~ 144	55	2011.11.21. ~ 2011.12.4.	0.2232	74.85	프레임 지배기
기간4	145 ~ 194	50	2011.12.5. ~ 2012.1.9.	0.2998	23.94	프레임 균형기
기간5	195 ~ 254	60	2012.1.10. ~ 2012.12.19.	0.2554	16.50	프레임 쇠퇴기

프레임 경쟁 시기는 총 5개의 기간으로 구성되었다. 기간1에서 국회를 통해 물밑에서 논의되던 수사권 조정은 언론을 통해 본격적으로 이슈화되기 시작하였으며, 4주째를 기점으로 지배적인 프레임 빈도가 낮아지고, 다양한 프레임이 형성되면서 갈등 소강상태로 이어졌다. 2012년 11월 23일에는 검사의 구체적 지휘 사항을 정한 대통령령 조정안이 발표되자 ‘검찰과 경찰의 내사 권한 문제’에 초점을 맞춘 프레임이 지배적으로 등장하면서 동시에 프레임 빈도도 급격하게 증가하였다. 하지만 2주 후에는 기간 2와 같이 지배적인 프레임이 감소하면서 프레임 빈도가 낮아지고 다양성이 증가하는 모습을 보였다. 검·경 수사권 관

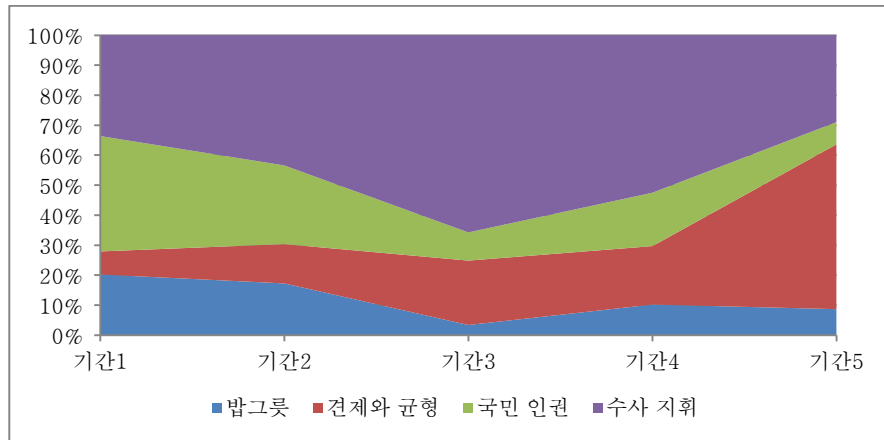
런 대통령령이 시행된 이후에는 ‘밀양 검사 고소 사건’, ‘김광준 검사 비리 사건’ 등 검찰과 경찰 간의 갈등이 표출되는 기간이 존재하였지만 프레임의 빈도와 다양성에 큰 차이가 없어 통틀어 하나의 기간으로 구성하였다.

프레임의 다양성과 빈도를 토대로 구성한 프레임 경쟁 시기는 사회적 중요 사건들을 기준으로 한 갈등 표출기 및 소강기와는 구분되는 모습을 보였다. 가령, 갈등 표출기라고 해서 프레임의 빈도 및 다양성이 지속되는 것이 아니라, 중요한 사건이 발생한 뒤 특정 프레임이 집중되어 나타나다가(기간1, 기간3) 2주 ~ 4주 뒤 프레임 빈도가 낮아지면서 프레임 다양성이 증가하는 모습(기간2, 기간4)을 보였다. 또한, 검·경 수사권 관련 대통령령이 시행된 2012년 1월 이후(기간5)에는 검찰과 경찰 사이에 갈등이 표출된다고 하더라도 프레임의 다양성과 빈도에 큰 영향을 주지는 못했으며, 전체적으로 프레임 다양성이 낮아지는 형태를 띠었다.

각 기간 별로 각 프레임의 변동 추이를 분석한 결과, <그림2>와 대체로 비슷한 형태를 유지하면서 중요부분을 추린 듯한 모습을 보여, 기간에 따른 프레임 별 특징을 손쉽게 파악할 수 있었다. 간략하게 설명하면 갈등 초반에는 다양한 프레임이 존재하다 검·경 수사권 관련 대통령령을 제정하는 과정에서 ‘수사 지휘 프레임’이 대두되었으며 후반으로 갈수록 ‘견제와 균형 프레임’이 차지하는 비율이 증가하고 있다.(<그림4>, <그림5> 참조)



<그림4> 기간 별 검·경 수사권 관련 프레임 빈도 변동 추이



<그림5> 기간 별 검·경 수사권 관련 프레임 구성비율 변동 추이

프레임 경쟁은 사회적 사건과 관련된 프레임 주체들의 상호작용 속에서 형성되며 각 주체들이 집단의 목적을 달성하기 위해 프레임을 활용하는 과정에서 프레임의 빈도와 다양성에 영향을 준다. 검·경 수사권 조정 논의와 관련하여 5개의 기간으로 구분하였을 때, 기간2와 기간4에서 프레임 다양성이 증가하는 모습을 보였다. 하지만 <그림4>와 <그림5>에서 각 프레임 유형들의 변동 추이를 구체적으로 분석해볼 때, 기간2와 기간4에서 다양한 프레임들이 전체적으로 증가함으로써 프레임 경쟁이 형성되었다기보다는 그 전 기간의 지배적인 프레임(각각 ‘국민 인권 프레임’, ‘수사지휘 프레임’)이 감소함으로써 상대적으로 프레임들의 다양성이 증가하였다고 보는 것이 타당하다.

엔트만(Entman, 2004)은 프레임 지배와 대립되는 개념으로 프레임 균형(frame parity)을 제시하고 프레임 균형에 이르기 위해서는 대중들이 공명할 수 있는 대항 프레임을 언론이 집중적으로 보도하는 것이 중요하다고 주장한 바 있다. 즉, 프레임 균형은 정치적 행위자들에 의해 구축된 프레임 지형을 깨뜨리고 기존의 지배 프레임과는 다른 새로운 프레임이 언론을 통해 지지자를 구성하는 상태라고 볼 수 있다. 기간2와 기간4의 경우, 엔트만(Entman, 2004)이 강조했던 ‘대항 프레임 형성자로서의 언론의 역할’이 실제 검·경 수사권 조정 논의 과정에서도 나타났는가에 대한 문제는 별개로 하더라도, 정치집단에 의해 공고화되었던 지배 프레임이 시간적 흐름에 따라 약화되고 다양한 프레임들이 균

형을 유지하는 상태가 되었다는 점에서 ‘프레임 균형’과 연관된다. 특히, 기간2와 기간4는 프레임과 관련된 집단들의 경쟁이 아니라 자연적인 흐름에 따라 다양성이 증가하였다는 점에서 언론뿐만 아니라 다양한 정치적 집단의 이해관계와 전략을 반영하는 프레임 경쟁과는 구분될 필요가 있다.

한편, 기간1과 기간3은 중요한 사회적 사건의 발생에 따라 프레임 빈도가 증가하는 공통점이 있는 반면, 프레임의 다양성과 언론이 활용하는 프레임 유형에서 차이가 보였다. 기간1은 다른 기간에 비해 프레임 다양성이 가장 높은 것으로 나타난 반면, 기간3에서는 프레임 다양성이 가장 낮은 것으로 나타났다. 프레임 유형을 구체적으로 살펴보면 기간1에서는 검·경 수사권에 관한 쟁점과 양측 수사기관의 주장을 대중들에게 시사하는 ‘국민 인권 프레임’, ‘견제와 균형 프레임’ 이외에, 검·경의 입장 뿐 아니라 양측의 합의를 이끌어내려는 정부의 역할도 부각됨으로써 ‘밥그릇 프레임’도 다른 기간에 비해 높게 나타났다. 반면, 기간3에서는 검·경 수사권 관련 대통령령이 통과되는 과정에서 중요 쟁점이었던 ‘내사 권한 다툼’이 부각됨에 따라 ‘수사 지휘 프레임’이 지배적인 프레임으로서 높은 빈도를 보여주었다. 기간5에서는 검·경 수사권과 관련된 프레임들이 전체적으로 감소하였고, 검·경 수사권 조정에 따른 검찰과 경찰의 갈등보다 2012년 대선후보들의 검찰개혁 방안이 부각되면서 ‘견제와 균형 프레임’이 급격하게 증가하는 모습을 보였다.

이상의 논의를 바탕으로 프레임 빈도가 낮고 프레임 다양성이 높은 기간2와 기간4는 프레임 균형기로 묶었으며, 기간1과 기간3은 프레임 빈도가 높다는 측면에서 공통점이 있으나 프레임 다양성에서 차이가 있으므로 각각 프레임 경쟁기와 프레임 지배기로 유형화하였다. 기간5에서는 검·경 수사권 관련 대통령령 시행으로 수사권에 관한 검찰과 경찰의 갈등이 일단락되었고, 2012년 대선과 대선후보들의 검찰개혁 방안으로 화제가 옮겨간다는 점에서 프레임 쇠퇴기로 명명하였다.

한편, 갠슨과 모딜리아니(Gamson & Modigliani, 1989)는 이슈문화의 구성요소로서 ‘문화적 공명’(cultural resonances), ‘후원자 활동’(sponsor activities), ‘매체 관행’(media practices)이 사안에 대한 대중들의 해석에 지대한 영향을 끼친다고 주장하였다. 다시 말해, 정치인, 사업가 등 후원자의 행위나 미디어의

관행, 규범은 프레임 변화를 이끄는 역할을 하며, 해당 이슈가 대중들의 관심사나 사고방식과 일치할수록 보다 큰 효과를 가져올 수 있다. 이를 토대로 구체적인 프레임 경쟁 양상을 분석하기 위해 각 기간 별로 중요한 사회적 사건을 정리하고 각 사건이 대중들로 하여금 문화적 공명을 가져올 수 있는 특징을 가지는지, 이에 대한 정치적 당사자와 매체들의 행위는 어떤 방식으로 이루어졌는지 검토해본다. 특히, 검·경 수사권 조정의 경우 언론을 통해 본격적으로 부각된 시기는 2011년 5월 26일부터였지만, 이에 대한 논의가 2010년 2월 18일 국회 사개특위가 구성되면서 물밑으로 진행되었고, 2010년 검찰개혁에 대한 여론이 검·경 수사권 조정 갈등의 배경이 되었다는 점에서 검·경 수사권 갈등 이전단계인 2010년 2월 18일에서 2011년 5월 25일의 사회적 사건과 언론 보도도 분석 대상에 포함시키고자 한다.

## 2. 각 기간별 프레임 경쟁 양상

### 1) 갈등 이전단계에서의 프레임 경쟁 양상

<표10> 갈등 이전 단계에서의 주요사건

주요사건 정리
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사법제도개혁특별위원회 설치</li> <li>● 사개특위 검찰개혁 공청회 개최</li> <li>● 스폰서 검사 사건</li> <li>● 그랜저 검사 사건</li> <li>● 전국청원경찰친목협의회 입법로비사건</li> <li>● 국회 사개특위 개혁안 초안 발표, "특별수사청 설치 합의, 경찰 수사개시권 명문화"</li> </ul>

2010년 2월 18일 “사법제도에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위하여 법원, 검찰, 변호사 등 사법제도 전반에 대한 개혁 방안을 마련하고, 관련 법률안을 심의”하는 것을 목적으로 사법제도개혁특별위원회가 구성되었다(국회 사법제도개혁특별위원회, 2011). 사법부에 대한 전반적인 제도 개선을 목적으로 하였지

만 ‘강기갑 전 민주노동당 대표 무죄 판결’<sup>21</sup>, ‘PD수첩 무죄판결’<sup>22</sup>로 인한 법원과 검찰 간의 갈등이 사법제도 개혁으로 이어졌다는 시각이 팽배하였다(문화일보, 2010.2.11). 즉, 초기 사개특위에는 사법제도 개혁이라는 명분 하에 개혁의 초점을 법원 혹은 검찰 중 어느 쪽에 둘 것인가에 대한 입장차가 존재하고 있었다. 가령, 여당인 한나라당의 개혁안은 ‘고무줄 판결’을 방지하기 위한 양형기준기본법 제정, 법관 임용과 인사 제도 개선을 위한 법관 인사위원회 기능 강화 등을 골자로 하는 반면, 민주당의 개혁안은 대검 중수부 폐지, 공직부패수사처 신설, 피의사실 공표에 대한 징벌 강화, 검·경 수사권 재조정 등 검찰개혁에 초점을 맞추었다(김희경, 2010.2.11).

특히, 검찰 개혁 방안 중 하나로 제시된 검·경 수사권 조정은 ‘경찰의 수사주체성 인정과 검·경간 협력관계 설정’을 주요 내용으로 하는 형사소송법 개정안<sup>23</sup>이 2월 16일 국회 법제사법위원회의 정식 안건으로 상정되면서 이슈화되기 시작한다. 이어 2010년 4월 3일에는 사개특위에서 검찰개혁을 위한 공청회를 개최하였으며, 저명한 교수, 법조인 등이 공청회 진술인으로 참석하여 수사권 조정, 대검중수부폐지, 공수처 신설, 검사의 수사·기소권 통제 방안 등에 대하여 논의하였다.

한편, 2010년 11월 5일 검찰이 청원경찰법 개정 과정에서 입법로비를 받은 것으로 의심되는 현역 국회의원 11명의 후원회 사무실을 급습하여 압수수색하면서 국회와 검찰 간 갈등이 형성되었다. 청원경찰법 개정안 처리 과정에서 국회의원들이 후원금 명목으로 천만원 이상의 대가를 받았다는 것이 검찰 측 압수수색의 요지였다. 이에 민주당은 공수처 신설, 검·경 수사권 조정의 강력 추진, 김준규 검찰총장 사퇴, 이명박 대통령의 즉각 사과 등을 주요내용으로 하는 긴급 결의문을 채택하고, 검찰의 특수활동비 전액 삭감 추진, 예산 심의 중단 등 검찰의 압수수색에 강력 대응하였다. 이어 한나라당 홍준표 최고위원은 “검

<sup>21</sup> 미디어 관련법 처리 반대로 농성하던 민주노동당 당직자들을 회의장이 강제해산하자, 이에 반발한 강기갑 전 대표가 국회 사무총장실에 들어가 집기를 쓰러뜨린 사건으로 검찰은 업무방해 혐의로 불구속 기소하였으나 1심에서 무죄를 선고 받았다.

<sup>22</sup> 광우병 보도와 관련해 명예훼손 혐의 등으로 기소된 MBC PD수첩 제작진에 대해 서울중앙지법에서 모두 무죄를 선고한 사건이다.

<sup>23</sup> 민주당 김희철 의원이 2009년 12월 2일 대표 발의하였다.

찰의 민간인 사찰 사건에 대한 부실수사 의혹 등을 덮기 위한 정치적 행위이자 명백한 과잉수사"라고 비판하였고, 서병수 전 최고위원은 “검사의 압수수색은 국회를 경시하는 처사”라고 언급하는 등 법원개혁에 초점을 맞추었던 한나라당의 지도부에서도 검찰에 대한 성토가 이어졌다(신승근·송호진·황준범, 2010.11.8).

또한 검·경 수사권 조정과 관련하여 안상수 한나라당 대표가 “수사권 가운데 업무상 과실, 가벼운 사건에 대해서는 경찰에 이관하는 것을 검토해 볼 필요가 있다”고 언급하고 민주당 문학진 의원 외 19명의 민주당 의원들이 수사권 조정을 위한 형사소송법 일부개정법률안을 발의(2010년 11월 17일)하는 등 검찰의 무소불위의 수사관행을 견제하자는 공감대가 여야를 막론하고 일부 의원들 사이에서 형성되었다(정재철, 2010.11.16). 많은 논란이 있었지만 2011년 3월 10일에는 특별수사청을 설치하고 경찰의 수사개시권을 명문화하는 사개특위 초안이 발표되기에 이른다.

이 기간의 언론 보도를 살펴보면 검·경 수사권 조정 그 자체에 대한 논의보다는 검찰 권력의 견제에 초점이 맞춰져 있다. 2010년에는 ‘스폰서 검사 사건’<sup>24</sup>, ‘그랜저 검사 사건’<sup>25</sup> 등 잇따른 검사 비리 사건으로 인해 검찰이 과도한 권력을 가지고 있으며, 검찰에 대한 견제가 필요하다는 국민여론이 형성되었다(이진권, 2012b). 때문에 검찰 견제 프레임은 대중들의 검찰에 대한 인식과 공명하면서 검찰 개혁의 필요성이 강하게 대두되는 효과를 낳았다. 더군다나 ‘청목회 입법 로비 사건’으로 생긴 국회와 검찰 간의 갈등으로 인해 여론 뿐만 아니라 정치권에서도 검찰 개혁에 대한 공감대가 형성되었고, 이는 검경 수사권 조정에 있어서도 검찰에 대한 압박으로 작용하였다.

경남지역 한 건설업체 전직 사장의 검찰 접대·향응 의혹 폭로는 충격적이다. 사실관계를 규명해야겠지만 막연하게만 알고 있었던 검찰 접대의 실태가 적나라하게 드러난 일이다. 하지만 검찰을

---

<sup>24</sup> 부산의 한 건설업자가 57명의 전현직 검사에게 지속적으로 금전, 향응, 성상납 등의 스폰서 행위를 하였다는 제보를 입수한 MBC PD수첩이 2010년 4월 TV로 방영하면서 문제가 되었다.

<sup>25</sup> 2008년 초 서울중앙지검 부부장 검사로 재직하던 정모 전 부장검사가 같은 부에 근무하는 도모 검사가 맡은 사건에 대해 청탁을 하고 건설업체 대표 김모씨로부터 대가로 그랜저 승용차를 받은 사건으로 2010년 10월 SBS 보도에 의해 이슈화되었다.

떠난 전직 검사들은 접대·향응의 뿌리가 국민들이 상상하는 것 이상으로 깊이 박혀있다고 털어놨다. 단순히 검찰 내부 문화를 개혁한다고 바뀔 수 있는 문제가 아니라는 것이다. 검사의 가장 기본 덕목인 검사윤리를 바로 세우기 위해서는 강도 높은 징계와 검찰시스템 제도개혁 등 다양한 접근이 필요하다는 지적이다. 스폰서 검사 의혹에 대한 진상규명과는 별도로 비리가 생길 수 있는 검찰 구조를 개혁해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 철저한 진상규명과 함께 해당 검사를 처벌하는 것이 비리 근절의 방법일 수 있겠지만 막강한 검찰권을 개선하지 않으면 이같은 비리를 없앨 수 없다는 지적이 제기되고 있다. 우리나라 검찰은 직접 수사하고 공소를 제기할 수 있는 권한을 가지고 있다. 경찰도 수사를 하지만 검찰의 통제 아래에서만 가능하다(하락) (선상원, 2010.4.30).

반면, 검·경 수사권 조정에 대한 논의가 진행되고 형사소송법 개정을 위한 입법 공청회가 개최되는 등 여론이 경찰에게 긍정적으로 형성되고 있음에도 이 기간 동안 경찰은 언론 보도를 통한 공식적인 입장을 내놓지 않았다. 수사권 조정에 대한 경찰의 태도가 소극적이라기보다는 여론이 수사권 조정 자체보다 검찰 개혁에 중점을 둠으로써 검찰과 경찰 간 대립양상이 형성되지 않았고, 언론 보다는 국회를 통하여 물밑에서 수사권 조정을 위한 토대를 다졌다고 보는 것이 타당할 것이다.

## 2) 기간1에서의 프레임 경쟁 양상

<표11> 기간1에서의 주요사건		<표12> 기간1에서의 프레임별 빈도	
주요사건 정리		프레임 유형	프레임 빈도
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 검·경 지도부, 수사권 조정을 두고 설전</li> <li>● 정부, 수사권 조정 중재 시도</li> <li>● 서울중앙지검 6년만에 평검사 회의</li> <li>● 국회 사개특위, 검경 수사권 합의안 통과</li> </ul>		국민 인권 프레임	40
		수사 지휘 프레임	35
		밥그릇 프레임	21
		견제와 균형 프레임	8

기간1에서는 검찰과 경찰 간의 대립이 본격적으로 나타나기 시작하였다. 2011년 5월 26일 조현오 전 경찰청장이 전국 지방청장 화상회의를 통해 “수사권 조정 문제에 자신의 직위를 건다는 자세로 임하라.”고 지시한 데 대해 “조직의 이익을 위해 직위를 거는 것은 공직자의 도리가 아니다.”, “조직을 위해 직위를 건다는 건 조폭이나 하는 이야기” 등 경찰에 대한 비판이 검찰 지도부에서 불거졌다(유성열·최창봉, 2011.5.28). 이어 경찰을 수사주체로 인정한 사개특위



수사권 조정안에 대한 반발로 서울중앙지검에서 6년만에 평검사 회의가 개최되는 등 서울남부지검, 부산지검, 광주지검, 창원지검, 수원지검에서 수사권 조정에 반대하는 집단행동이 이어졌다. 사법제도 개혁을 위해 구성되었던 사개특위 역시 법원, 검찰의 거센 반발과 특위 내 검찰 출신 인사들과의 내부적인 갈등으로 별 다른 논의가 진행되지 못했다(장재용, 2011.6.14). 결국, 이명박 대통령이 양측의 양보를 중용하고 총리실에서 양측 수장들과의 회의를 진행하는 등 정부의 적극적인 중재 속에 2011년 6월 20일 국회 사개특위의 검·경 수사권 합의안이 극적으로 통과된다.

이 기간의 언론 보도를 보면 정부의 중재로 이루어진 검·경 수사권 합의안과 이에 대한 평가가 주요한 내용을 이루었으며, 프레임 주체들의 이해관계를 담은 다양한 프레임이 제시되었다. 먼저 ‘국민 인권 프레임’은 국민들에게 생소할 법한 수사권 조정의 쟁점을 알리고 양측의 주장들을 시사하는 프레임으로서 주로 활용되었다.

일선 검사들의 반발을 불러온 수사권 조정 문제의 핵심은 형사소송법 196조 1항과 검찰청법 53조 개정 여부다. 검사들은 경찰의 수사 개시권을 명문화할 수 있는 형소법 196조 1항과 경찰의 복종 의무가 담긴 검찰청법 53조 개정은 절대 받아들일 수 없다고 반발하고 있다. (중략) 검찰은 그러나 이는 사실상 경찰이 검찰 지휘 없이 독자적으로 수사할 권한을 주는 것이라며 조항 수정을 전면 반대하고 있다. 검찰 지휘권은 인권침해 방지 부당수사 시정 수사 충돌의 조정 등 경찰 수사를 견제 및 통제하기 위한 장치이기 때문에 그대로 유지해야 한다는 것이다. 반면 경찰은 이미 사문화된 조항에 얽매일 필요가 없고 경찰의 수사 개시권을 현실화하자는 입장을 내세우고 있다. 절도 폭력 교통사고 등 대부분 형사사건이 검찰 지휘 없이 경찰에서 내사나 수사에 착수하는 게 현실인데 이를 그대로 현행법에 반영하자는 취지다. 삭제 논의가 진행 중인 검찰청법 53조를 두고도 검·경은 대립 중이다. 이 조항은 ‘사법경찰관은 범죄 수사와 관련해 소관 검사가 직무상 내린 명령에 복종해야 한다’고 돼 있다. 그러나 이는 검·경을 상명하복 관계로 규정하는 것으로 시대 흐름에 역행하는 발상이라는 게 경찰 입장이다(하략) (밀줄 저자 첨가, 노석조, 2011.6.18).

검찰과 경찰 간의 경쟁이 치열해지는 만큼 양 측간의 감정대립을 부각시키는 이야기 구성도 눈에 띄었다. 이와 같이 양 측의 갈등을 부각시키는 이야기 구성들은 검찰의 수사지휘에 대한 반발과 관련 맺으면서 ‘수사 지휘 프레임’을 형성하였다.

(전략) 내부통신망 ‘이프로스’에는 경찰을 비난하고 검찰 행동을 촉구하는 검사들 글이 속속 올라오고 있다. 광주지검 순천지청 노진영 검사는 “이제 더 두고 볼 수 없는 지경에 이른 것 같다”며 “전국 검찰청 평검사 대표가 모여 수석검사회의를 열자”고 제안했다. (중략) 반면 일선 경찰관들의 불만은 극에 달하고 있다. 검사들의 집단 반발을 ‘세상 밖으로 나오는 것이 두려운 온실 속 화초’에 비유하며 강도 높은 비난을 쏟아냈다. 서울지역 한 총경은 “경찰이 미리 검사를 수사한다든가 하는 일이 지금까지는 검찰 뜻대로 통제가 가능했는데 이제 그게 무너질까봐 두려워하는 것”이라며 “성역과도 같았던 기득권을 잃게 될까 걱정하고 반발하는 심정은 이해가 된다”고 비난했다(하략) (김태훈·유태영, 2011.6.17).

특히, 이 기간에는 수사권과 관련된 양 당사자 이외에 검찰과 경찰을 중재하는 정부에 초점을 맞추는 언론의 보도도 높게 나타났다.

"끝내 조정 안되면 관련 수석 옷 벗을 각오" 청와대 참모진 배수진청와대 중재로 검찰과 경찰 수사권 갈등이 극적으로 해결됐다. (중략) 김두우 청와대 홍보수석은 22일 "수사권 문제는 노무현 정부 등 역대 정부들에서도 중재노력을 기울여 왔지만 결국 실패했던 사안"이라며 "이번 조정으로 양쪽의 불만에도 불구하고 그 다음단계로 나갈 수 있는 계기가 마련됐다"고 평가했다. 청와대의 적극 중재노력도 빛을 봤다. 비록 정부조직간 일이긴 했지만, 그동안 세종시 수경안이나 영남권 신공항 등 국책사업을 놓고 갈등만 키웠던 예전과는 다른 모습이었다. 청와대 입장에서는 수사권 조정문제가 뜨거운 감자였다. 임기 후반 여러 국정과제들이 제대로 풀리지 않는 상황에서 양대 권력기관인 검찰과 경찰의 갈등을 해결하지 못할 경우 국정운영 장악력이 급격히 이완될 처지였다(하략) (성홍식, 2011.6.21).

또한 언론은 수사권 조정에 관한 갈등을 중재하기 위해 정부가 활용하였던 ‘밥그릇 프레임’을 통해 양 기관의 행태를 비판하고 국민들이 우선시되어야 한다고 주장한다. 이는 언론이 전문직으로서 경력을 강화시키고, 균형잡힌 시각을 가지고 있음을 대중들에게 보여주기 위해 무고한 희생자 프레임을 활용한다는 울프스펠드(Wolfsfeld, 1997)의 주장과 맥을 같이 한다. 즉, 검찰과 경찰이 때아닌 권력 싸움을 하는 동안 정작 국민들의 입장은 충실히 반영되지 못하고 있음을 지적하면서 권력기관을 비판하고 책임을 검찰과 경찰에 귀인시키고 있다.

(전략) 오래전 본 책을 다시 뒤적인 것은 최근 벌어진 검경 수사권 조정 문제(수사개시권 명문화)를 보며 누구를 위해 그토록 시끄럽게 종을 울렸는지 알 수 없었기 때문이다. 당연한 말이지만 모든 권력은 국민이 위임한 것이다. 따라서 권력기관 간의 권한 분배는 저의야 어떨든 국민과 국가에

이로워야 한다. 이 때문에 작은 이익집단조차 밥그릇 싸움 때는 말이라도 ‘국민을 위해서’라고 한다. 그런데 이번에는 그런 말조차 들리지 않았다(하락) (이진구, 2011.6.22).

결론적으로, 기간1에서는 집단 반발 혹은 정보원 진술로 나타난 검·경의 집단 행위 프레임과 이를 활용한 언론의 전략으로 다양한 프레임이 제시되었다. 수사권 조정의 쟁점을 대중들에게 소개한다거나(‘국민 인권 프레임’), 두 기관 간의 갈등 위주로 보도한다거나(‘수사 지휘 프레임’), 권력기관의 행태를 지적하여 비판하는 것(‘밥그릇 프레임’)들이 바로 그러한 전략에 해당된다고 볼 수 있다. 또한 수사권 조정과 직접적으로 관련된 검·경 뿐 아니라 갈등을 해결하려는 정부의 노력을 부각시킴으로써 수사권 조정과 관련된 정치적 집단들의 이해관계를 다각적으로 보여주고 있다.

### 3) 기간2에서의 프레임 경쟁 양상

<표13> 기간2에서의 주요사건		<표14> 기간2에서의 프레임별 빈도	
주요사건 정리		프레임 유형	프레임 빈도
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 검·경 수사권 합의안 국회 본회의 가결</li> <li>● 김준규 전 검찰총장 사퇴</li> <li>● 검·경 수사권 관련 대통령령 초안 및 2차안 제출</li> </ul>		수사 지휘 프레임	53
		국민 인권 프레임	32
		밥그릇 프레임	21
		견제와 균형 프레임	16

기간2에서는 검·경 수사권 조정 합의에 대한 반발로 일선 경찰관들의 집단행동이 나타나기 시작하였다. 정부의 중재를 통해 합의된 형사소송법 개정안 196조 제1항이 검사의 지휘 범위를 ‘모든 수사’로 규정하면서 관행적으로 인정되어 온 경찰의 내사까지 통제할 수 있다는 점, 검사의 지휘에 관한 구체적인 사항을 대통령령이 아닌 검찰의 상급기관인 법무부령으로 정한다는 점이 일선 경찰들의 반발을 불러온 주요한 이유였다. 일선 경찰관들의 인터넷 카페인 ‘폴네티앙’을 중심으로 정부의 중재안에 합의한 경찰 지도부에 대한 비판이 경찰들 사이에서 지지를 얻으면서 경찰관들이 모여 수사권 조정 합의안에 대응하기 위한 집단행동들이 연이어 나타났다. 2011년 6월 26일에는 일선 경찰관 80명이 충북 청원군에서 토론회를 개최하였으며, 27일에는 토론회의 내용을 토대로 일선

경찰관, 경찰가족, 전직 경찰, 학생, 경찰행정학과 교수 3899명의 서명을 받은 수사권 합의안 수정 청원서가 국회 법제사법위원회에 제출되었다. 전·현직 경찰관 모임인 무궁화클럽에서는 총리실의 중재 과정에서 강압이 있었다는 이유로 임태희 전 대통령실장을 상대로 인권위에 진정서를 제출하기도 하였다(윤정아·유민환, 2011.6.27).

수사권 합의안에 대한 경찰관들의 반발이 심해지자, 같은 달 28일, 국회 법제사법위원회에서는 검사의 지휘에 관한 구체적인 사항을 법무부령으로 정했던 초기 합의안과 달리 검사의 지휘에 관한 구체적인 사항을 대통령령으로 하도록 형사소송법 개정안이 수정 의결되었다. 그러자 수정 의결에 반대하는 검사들의 집단반발이 나타났다. 특히, 대검찰청 검사장급 간부 전원과 부장검사급 중간간부들이 잇따라 사의를 표명하는 등 검찰 측의 항의가 이어졌다. 특히, 6월 30일 수정의결된 합의안이 재적 200명 중 찬성 174명, 반대 10명, 기권 16명으로 본회의를 통과하자, 김준규 전 검찰총장이 사퇴하는 데 이른다.

검찰과 경찰의 집단행동이 발생하는 동안 두 집단은 사안에 대한 의견을 분명히 표명하고 집단 행위 프레임에 제시하면서 검·경 수사권 조정안에 반발하는 모습을 보였다. 특히, 이 과정에서 나타난 집단 행위 프레임은 일선 실무자들을 중심으로 내부 통신망을 통해 빠르게 확산되는 특징을 보인다.

최근 합의한 검경 수사권 조정과 관련해 일선 경찰들이 첫 항의 단체 행동에 나섰다. 이들은 최근 수뇌부가 합의한 수사권 조정안에 대해 “60년 만의 기회를 날려버린 행동”이라고 비판하며 법안 수정을 강력히 요구했다. 26일 경찰청에 따르면 일선 경찰관과 경찰대생 등 80여 명은 24일 오후부터 25일 새벽까지 충북 청원군 충청풋살체육공원에 모여 최근 이뤄진 수사권 조정 합의안에 대해 마라톤 토론을 벌였다. 이날 토론회는 2005년 노무현 정부 당시 경찰의 수사권 독립을 주장하던 인터넷 카페 ‘폴네티앙’에 관계했던 일선 경찰관 한 명이 경찰 내부 게시판에 글을 올리며 시작됐다(하략) (밀줄 저자 참가, 박재명·박훈상, 2011.6.27).

29일 서울 서초동 대검찰청은 격랑에 휩싸였다. ‘요동’의 시발은 출근시간 전 검찰 내부 통신망 ‘이프로스(e-pros)’에 올라온 홍만표 대검 기획조정부장(검사장)의 글이었다. (중략) 오전 11시 40분 대검 선임연구관, 기획관, 과장 28명이 청사 내 디지털포렌식센터(DFC) 6층 회의실에서 긴급회의를 가졌다. 오후 1시 40분까지 2시간이나 진행된 회의에서는 정치권에 대한 강한 불만이 여과없이 표출됐다는 후문이다. 이들 간부들은 이 자리에서 “검사의 지휘에 관한 사항을 법무부령이 아닌

대통령령으로 규정하기로 한 것은 검사의 지휘체계가 붕괴된 것"이라며 격분했다. 또 "대검 주요 간부로서 책임을 통감하고 언제든지 그 책임을 질 각오를 가지고 있다."며 집단 사퇴 가능성도 제기했다. 비슷한 시간 대검 소속 검사들도 별도 회의를 열고, "검찰에 치욕으로 남을 일"이라며 울분을 토했다(하락) (밀줄 저자 첨가, 임주형, 2011.6.30).

인터넷을 통한 집단 프레임의 확산은 집단 내에서 프레임 지지자들을 확보함과 동시에 구성원들로 하여금 국회 청원서 서명 등과 같은 집단행동에 참여하게 하고 검찰과 경찰의 조직간 갈등을 더욱 첨예화시키는 효과를 낳았다. 특히, 검찰과 경찰의 지도부에서 공식적인 의견이 제시된 것 외에 확산된 행위 프레임 을 통해 일선 실무자들의 의견도 제시됨으로써 언론이 다양한 정보원의 진술을 얻을 수 있는 기반이 마련되었다.

이후, 개정 형사소송법에서 검사의 지휘에 관한 구체적 내용을 대통령령으로 한다고 규정하면서 각자의 입장을 대통령령에 포함시키고자 하는 양 기관의 노력이 나타났다. 먼저 검찰과 법무부는 내사의 범위를 정보수집과 탐문으로 축소하고 내사로 인정되어 오던 참고인 조사와 계좌추적 등을 수사로 포함시켜 검사의 지휘를 받도록 하는 시행령 초안을 2011년 10월 10일 국무총리실에 제출하였다. 이에 경찰은 3일 후, 전·현직 검사 및 검찰청 공무원이 특정 사건에 연루되어있을 경우, 검사의 지휘를 배제하는 시행령 초안을 제출하였다. 특히, 이 과정에서 경찰이 관행과는 다르게 법무부를 거치지 않고 바로 총리실에 제출한 것에 대해 검찰이 불만을 제기하였다.

양 측의 시행령 안이 가지는 쟁점은 다음과 같다. 먼저, 경찰은 검찰의 권력 남용을 견제하기 위하여 공무원 범죄의 경우는 검찰의 수사지휘를 배제할 수 있다고 한 반면, 검찰은 공무원 범죄가 국민들에게 미치는 폐해의 심각성을 생각해볼 때 초기에 검찰의 수사지휘가 필요하다고 주장하였다. 두 번째로, 경찰은 그 동안 자율적으로 행사해 온 내사를 인정받아야 한다는 입장이고, 검찰은 체포영장·압수수색 영장이나 허가서 신청, 현행범 긴급체포, 사건관계인 조사, 공공기관·공사단체에 필요한 사항 조회 등을 하면 내사가 아닌 수사를 개시한 것으로 보고 검찰의 지휘를 받아야 한다는 입장이었다. 이외에 경찰이 자체판단에 따라 종결한 내사사건 관련 기록(수사개시보고서)을 검찰에게 의무적으로 제출하여야 하는가, 검사의 수사 지휘에 대하여 경찰이 이의신청을 제기할 수

있도록 하는가 등이 쟁점으로 뽑혔다(백민경, 2011.10.15).

시행령에 관한 양측의 입장을 논의하고 합의를 도출하기 위해 2011년 11월 16일부터 2011년 11월 19일까지 국무총리실을 주재로 3박4일간 합숙토론을 벌였지만 입장차이가 커 끝내 합의에 실패하였다.

정부의 중재로 갈등이 일단락될 것이라는 예상과는 달리 검찰과 경찰 측에서 집단행동이 이어지자 기간2에서는 검찰과 경찰의 갈등에 초점을 둔 ‘수사 지휘 프레임’이 증가하는 모습을 보였다. 특히, 기간1에서 국민 인권의 측면에서 수사권 조정을 논의했던 ‘국민 인권 프레임’이 감소하고 검찰과 경찰의 집단행동에도 보도의 초점이 맞춰짐에 따라 전체적으로 프레임 다양성이 증가하는 결과를 낳았다. 특히, 이 기간에는 기간1에 이어 권력에 대한 ‘감시권’으로서 검찰과 경찰의 행태를 비판하는 ‘밥그릇 프레임’이 다른 기간에 비해 높은 빈도를 보였다.

수사권조정을 둘러싼 검경의 대립이 양 기관의 승부싸움으로 비춰져 국민들은 드라마를 보는 듯했다. 양 기관의 주장이 의사표명을 넘어 협박과도 같은 수준이었다. 국회는 국민의 대표기관이라 큰 소리를 치면서도 선거를 의식한 어정쩡한 태도였다. 수사를 받는 것은 일반 국민인데 논의에서 국민의 입장은 전혀 찾아볼 수가 없었다. (중략) 경찰은 수사권조정의 필요성을 좀 더 국민에게 납득시켜야 한다. 자칫하면 가장 가까운 권력기관이 일반시민을 마음대로 수사하는 것 아니냐는 우려를 나올 수도 있기 때문이다. (중략) 검찰도 수사지휘권을 계속 유지해야 하는 이유를 국민들에게 납득시켜야 할 것이다. 그리고 경찰이 자긍심을 가지고 수사업무에 충실할 수 있도록 보다 나은 환경을 조성해야 할 것이다. 서로 대안을 내놓지 않고 세력다툼과 같이 벌이는 검경의 수사권조정은 국민들에게 우려스러운 일로 다가온다(하략) (모세중, 2011.6.29).

기간2에서 프레임 변동이 보여주는 특성은 지배적이었던 프레임이 감소하고 다양한 프레임들이 형성 및 발전되기 시작하면서 프레임이 균형상태에 이르렀다는 점이다. 특히나 수사권 조정 합의안에 대한 검찰과 경찰의 반응들이 집단행동으로 나타나면서 검찰 혹은 경찰의 입장을 옹호하거나 중립적인 위치에서 두 기관을 비판하는 모습을 보이기도 하였다.

#### 4) 기간3에서의 프레임 경쟁 양상

<표15> 기간3에서의 주요사건	<표16> 기간3에서의 프레임별 빈도	
주요사건 정리	프레임 유형	프레임 빈도
● 국무총리실 검·경수사권 관련 대통령령 조정안 발표	수사 지휘 프레임	98
● 일선 경찰관 수사경과 집단 반납	견제와 균형 프레임	32
● 벤츠 여검사 사건	국민 인권 프레임	14
	밥그릇 프레임	5

기간3에서는 검찰과 경찰의 합의 실패로 국무총리실에서 발표한 대통령령 조정안이 원안 그대로 국무회의를 통과하여 확정되었으며, 이 과정에서 나타나는 경찰의 반발이 갈등의 주요원인으로 작용하였다. 2011년 11월 19일 국무총리실 주재로 열린 끝장토론이 실패하자 국무총리실은 108개의 조항으로 구성된 강제 조정안을 발표하였다. 국무총리실의 조정안은 검사의 지휘에 대한 이견이 있을 때 경찰이 이의신청을 할 수 있도록 재지휘건의제도를 신설(제8조)하였고, 또한 사법경찰관리의 수사절차와 준칙을 규정하는 ‘사법경찰관리 직무규칙’을 수용하면서, ‘긴급체포 후 석방 시 검사의 사전지휘 제도’, ‘사법경찰관의 정보보고 의무’, ‘영장 재신청 취지 보고 의무’, ‘사법경찰관리의 신조 규정’ 등을 폐지하고, 범죄발생보고 대상을 기존 22개 범죄에서 13개 범죄로 축소시킴으로써 수사주체로서 경찰의 자율성을 일면 인정하였다(김경화, 2012). 하지만, 경찰의 독자적인 영역으로 인정되어 온 내사에 대한 검사의 지휘를 인정하고(제18조), 경찰이 수사 중인 사건에 대해 검찰이 수사중단 및 송치명령을 할 수 있도록 규정(제78조)함으로써 검찰의 수사지휘권을 되려 강화시켰다. 특히, 그 동안 경찰은 참고인, 피의자 조사 등 사람을 상대로 벌이는 모든 활동을 내사로 분류하였는데, 소환조사는 물론, 계좌추적과 압수수색 등을 검찰 지휘 대상으로 규정함으로써 경찰의 독자적이 내사 활동 영역을 탐문과 정보수집 정도로 축소시켰다. 또한 경찰 측 초안에서 제시되었던 공무원 범죄의 수사지휘 배제 등은 포함되지 않았다.

이에 일각에서는 단지 수사권 조정안이 수사개시권을 명문화하는 데 그칠 뿐, 견제와 균형의 원리를 바탕으로 수사지휘구조를 포함한 전반적인 형사시스템을

개선하자는 수사권 조정의 취지와는 괴리가 있다는 주장이 제기되었다. 오히려 내사 지휘 통제 등으로 검찰 수사지휘권을 강화함으로써 ‘경찰 수사현실의 법제화’가 아니라 ‘검사의 수사지휘 관행의 법제화’를 가져왔다는 지적이었다(황문규, 2012).

국무총리실의 강제 조정안이 발표되자 검찰과 경찰은 각기 다른 모습을 보인다. 검찰은 표면적으로 유감을 표시하였으나 내부적으로는 실리를 챙겼다는 의견이 형성된 반면, 경찰은 즉각적으로 입장을 표명하고 극렬하게 반대하는 모습을 보였다.

(전략) 대검찰청은 이날 공식적으로는 “조정안은 국민의 인권보호와 수사 투명성 확보에 매우 미흡해 심히 유감스럽게 생각한다”는 입장을 냈다. 그러나 내심으론, ‘이 정도면 받을 만하다’는 쪽이다. 서울중앙지검 한 검사는 “이 정도면 선방이란 얘기들이 많다”고 전했다. 검경 수사권 조정 과정에서 검찰 쪽 ‘창구’였던 정인창 대검 기획조정부장도 조정안의 수용 여부를 묻는 기자들의 질문에 “현재로서 말할 수 있는 것은 이번 안이 유감스럽다는 것뿐”이라고 답하며, ‘판을 깰 수도 있는’ 반응은 자제했다.

반면 경찰의 반응은 즉각적이고 극렬했다. 박종준 경찰청 차장은 ‘총리실의 수사권 관련 대통령령 조정안에 대한 경찰의 입장’을 발표하면서 “이번 조정안은 경찰 내사에 대해 검사의 광범위한 개입과 통제를 허용해 사실상 경찰의 내사권을 부정하고 있다”며 “검찰에 선거·대공 관련한 광범위한 입건 지휘권을 쥐 정치적 중립성 훼손 우려도 제기될 수밖에 없다”고 반발했다. 경찰은 특히 내사 종결사건을 검찰에 보고하도록 한 이번 조정안이 경찰의 ‘독자적인 내사권’을 부정한 것이라며 극도로 격앙된 반응을 보이고 있다. 진교훈 경찰청 수사구조개혁단 협의조정팀장은 “현재도 내사를 시작하면 형사사법정보시스템에 모두 등록하기 때문에 검찰이 정보를 파악할 수 있다”며 “조정안은 내사종결된 사건의 수사서류와 증거 등을 모두 검찰에 넘기도록 해, (결국) 검찰이 내사에 재착수할 수 있도록 하겠다는 것인데 ‘과잉수사’ 논란이 일 수밖에 없다”고 주장했다(후략) (노현웅·유선희, 2011.11.24).

특히, 경찰 내부에서는 인터넷과 SNS를 통하여 일선 경찰관들이 직접 나서서 해결하여야 한다는 의견이 확산되면서 집단적인 수사경과 반납<sup>26</sup>, 수사권 조정

---

<sup>26</sup> 2011년 11월 23일 경남 진해경찰서의 양영진 진해경찰서 수사과장이 온라인 경찰커뮤니티인 ‘폴네티앙’에 수사조정안에 대한 반발로 수사경과를 반납하는 사진과 글을 올린 데 이어, 인터넷에서 ‘범죄사냥꾼’이라는 카페를 운영하며 이름을 알린 이대우 서울중부경찰서 교통조사계장이 트위터와 인터넷 카페를 통해 동참의지를 알리면서 시작되었다. 하루만인 24일, 전체 수사과 경찰관(22,000여명) 중 12.5%인 2747명이 수사경과 해제 희망원을 제출한 데 이어, 26일에는 70%



반대 토론회 개최 등 집단 행동으로 이어졌다. 일선 경찰들의 집단 반발 움직임이 커지자 여론을 의식한 여야 정치권에서도 수사권 조정을 수정하자는 의견이 확산되었다(백대우, 2011.11.24; 이지선, 2011.11.25). 25일 한나라당과 민주당이 수사권 조정의 철회와 재검토를 요구한 데 이어, 29일 국회 행정안전위원회에서는 ‘형사소송법 개정 대통령령 총리안의 문제점’을 주제로 긴급 토론회를 마련하였다. 국무총리실도 25일, 조정안의 수정은 불가피하다는 기존 입장에서 필요하다면 재논의하겠다는 생각을 밝히며 한 발 물러섰다<sup>27</sup>.

한편, 수사권 조정에 대한 여론은 2011년 11월 27일 부산지방검찰청이 수도권 소재 검찰청에 근무중인 검사가 법무법인 명의의 벤츠 승용차를 수년간 빌려 탄 정황을 조사하고 있다고 밝힘으로써 더욱 뜨거워졌다. 경찰은 이번 사건이 ‘스폰서 검사 사건’, ‘그랜저 검사 사건’에 이은 검사 비리 사건이며, 검찰의 권력남용을 견제하기 위한 수단으로 검찰비리에 대한 경찰의 수사권이 보장되어야 한다고 주장하였다<sup>28</sup>. 아울러 검사 비리 사건과 내사 지휘를 비판하는 영화 패러디 동영상도 5일만에 4만 1671명의 조회수를 기록하는 등 수사권 조정이 큰 이슈가 되었다.

기간3에서는 프레임 주제, 특히 정치적 행위자의 프레임 내용이 구체화되어 다양한 전략으로 활용되었다. 경찰관들의 집단 행동이 일어나는 과정에서 나타난 경찰의 집단 행위 프레임은 스노우와 벤포드(Snow & Benford, 1988)가 제시한 프레임의 세 가지 핵심적 기능을 포함하고 있다. 국무총리실의 강제조정안이 발표되자 경찰 일선에서는 무능한 경찰 지도부라는 인식과 맞물려(진단적 프레임) 직접 나서서 해결하여야 한다(처방적 프레임)는 집단 행위 프레임이 형성되었고, 수사경과 반납 등의 집단 행동으로 이어졌다. 특히, 기간1 당시 검사의 구체적 수사지휘 내용을 법무부령으로 정했던 초기 수사권 조정 합의안과는 달리, 지휘 내용을 대통령령으로 정하도록 수정의결되는 과정에서 경찰의 집단행동이 상당한 기여를 하였다는 점(동기적 프레임)은 일선 경찰관의 집

---

인 1만5천여명이 수사경과를 반납하였다(김성규·박훈상, 2011.11.25).

<sup>27</sup> 국무총리실 임종룡 총리실장, “조정안을 바꿀 생각은 없지만 총리실이 나서서 재조정하는 것이 꼭 필요하다면 다시 이야기하겠다.”(주현진·백민경, 2011.11.26)

<sup>28</sup> 이세민 경찰청 수사구조개혁단장, “벤츠 검사 사건은 검사가 변호사와 결탁해 경찰 수사를 부당하게 지휘한 단적인 사례”(신광영·주애진, 2011.11.30)

단반발을 이끄는 데 중요한 역할을 하였다(고병수, 2011.11.24). 당시 경찰은 현직 경찰이 10만여명, 경찰 및 관계자들이 300만명에 달한다는 점을 중심으로 15000여명이 수사경과를 반납하고 국회 수사권 조정 긴급 토론회에 1000명이 참석하는 등 조직적으로 세를 과시하는 모습을 보였다. 이는 2012년 총선 및 대선 표를 의식한 국회의원들의 이해관계와 맞아떨어지면서 수사권 조정과 관련된 토론회 개최, 여·야를 막론한 수사권 조정안 재검토 요구 등 국회의원들의 관심과 동조를 이끌어내는 데 성공한다(박영환·강병한, 2011.11.28). 반면, 검찰은 전국적으로 평검사회의를 개최했던 기간2와는 달리 별다른 집단 행동이 나타나지 않았는데, 조정안으로 내사 지휘권한 등 실질적인 이득을 챙긴 만큼 굳이 나설 필요가 없다는 내부적 인식(노현웅·유선희, 2011.11.24)과 연관된 것으로 보인다.

기간3에서 수사기관의 견제와 균형을 위해 수사권 조정이 필요하다는 경찰의 주장은 검사의 비리 사건에 의해 구체화된다. 레빈(Levin, 2005)은 정치집단에 대한 지지자 폭을 넓히기 위하여 새로운 고려요소를 정책 결정에 포함시키는 전략을 우회 프레임이라고 지칭한 바 있다. 특히, 해당 시기에 화제가 되었던 ‘벤츠 검사 사건’은 검사 비리와 수사권 조정을 연결 짓는 고리로서 경찰이 수사권 조정안 자체에 대한 비판 뿐 아니라 검사 비리를 통해 우회적으로 검찰의 프레임을 공격할 수 있도록 전략적으로 활용되었다. 검사 비리를 부각시키는 경찰의 전략은 ‘스폰서 검사’, ‘그랜저 검사’, ‘벤츠 검사’ 등 검사 비리 사건에 대한 국민의 문제의식과 사회적으로 공명을 이룰 수 있었고, 수사권 조정 문제와 검사 비리 문제를 같은 차원의 문제로 결합시키면서 수사권 조정 반발 여론을 형성하는 데 긍정적인 역할을 한 것으로 평가된다.

“견제와 균형을 원한다면 검찰 비리 수사는 경찰에 맡겨달라.” 국무총리실이 최근 입법예고한 ‘검사의 사법경찰 관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정’(검경 수사권 조정안)에 반발해 집단행동으로 맞섰던 일선 경찰들이 검찰 비리에 대한 수사권을 준다면 조정안을 받아들이겠다는 입장을 내놨다. 이는 경찰의 집단행동에 대한 국민들의 비판을 피하고 명분을 쌓으려는 다목적 포석으로 풀이된다. (중략) 토론회에 참석했던 한 경찰관은 “지난 6월 개정된 형사소송법의 취지가 견제와 균형임을 감안하면 검찰 비리 수사권은 당연히 경찰에 줘야 한다”며 “경찰 내사에 대한 검찰의 견제만 강조할 것이 아니라 사회적 문제가 되고 있는 검찰 비리에 대한 견제가

꼭 필요하다”고 말했다(하락) (유선희·김태규, 2011.11.28).

■ 경찰-검찰 국회서 수사권조정 놓고 ‘맞짱토론’ “경찰이 검사를 수사할 때 검찰 지휘 안 받으면 인권 침해 소지가 생긴다.” “그런 검찰이 그런저 검사 벤츠 검사를 감싸려는 속셈 아닌가.” 수사권 조정 문제로 신경전을 벌이고 있는 검경이 29일 서울 여의도 국회에서 만나 ‘맞짱 토론’을 벌였다. (중략) ○ ‘벤츠 검사’ 수사권 논란에도 불통 경찰 측 토론자로 나선 이세민 경찰청 수사구조개혁단장은 최근 논란이 된 ‘벤츠 여검사’ 사례를 거론하며 포문을 열었다. 검사나 검찰 수사관에 대한 수사는 경찰이 독립적으로 해야 실효성이 있다는 주장이었다. 이 단장은 “벤츠 검사 사건은 검사가 변호사와 결탁해 경찰 수사를 부당하게 지휘한 단적인 사례”라며 “총리실 중재안은 피고인 등 사건 관계인이 경찰 수사에 이의를 제기하면 바로 검찰에 송치하도록 하고 있는데 그러면 검찰 비리는 처벌이 더 어려워진다”고 지적했다. 그러자 이두식 대검찰청 형사정책단장은 “검사 비리 사건을 지휘를 받지 않는다면 모든 수사에 관해 지휘를 받도록 한 형소법 개정안에 어긋난다”며 “검사가 피의자가 되면 일반인보다 비난 받을 소지가 높아 인권 침해 가능성도 크다”고 반박했다 (하락) (신광영·주애진, 2011.11.30).

반면, 검찰은 기존의 내사관행이 국민들의 인권을 침해할 소지가 있다는 점에서 내사 지휘의 필요성을 주장하였다. 이 기간 동안 검찰은 수사권 조정에 대한 공식입장을 거의 내놓지 않고, 내사 지휘의 경우에도 경찰을 직접적으로 비판하기보다는 기존 내사 관행이 가지는 문제점과 검찰의 자정노력을 부각시킴으로써 여론의 비판을 피해가는 전략을 활용했다.

검경 수사권 갈등의 주요 쟁점인 내사와 관련해 검찰 스스로가 암묵적으로 이뤄지던 내사 관행을 바로잡기로 했다. 검찰 자체적으로 내사 관행을 개선해 내사 범위 조정에 강력하게 반발하는 경찰을 옥죄겠다는 전략으로 비치고 있다. (중략). 대검찰청 형사정책단(단장 이두식)은 실질적 수사 활동을 내사로 다루는 등 일부 부적절하게 운영돼 온 검찰의 내사를 획기적으로 바꾸기로 했다고 15일 발표했다. 검찰은 우선 실제 수사 활동이 이뤄졌을 경우 ‘내사 사건’이 아닌 ‘수사 사건’으로 관리함으로써 투명성을 강화하기로 했다. 특히 체포·구속 주거지 압수수색 등 인권 침해 소지가 큰 수사 활동은 반드시 입건 뒤 실시하도록 엄격히 관리하겠다는 방침이다(하락) (안석, 2011.12.16).

한편, 경찰은 검찰 프레임에 주로 이용되는 인권의 중요성을 인정하면서도 검찰의 주장을 뒤집는 방법을 통해 경찰의 사회적 공신력을 높이고 검찰 프레임의 지지 기반을 차단하는 전략을 사용하기도 하였다.

경찰이 검찰에서 내세우는 ‘경찰의 인권침해’ 우려와 관련, 국가인권위원회에 지난 10년간 접수된 진정건수를 들어 반박하고 나섰다. 2일 인권위와 경찰청 등에 따르면 2001년 11월~지난 9월 인권위에 제기된 경찰 대상 ‘누계 진정건수’는 9834건, 검찰은 1843건이었다. 이를 해당기관 공무원 정원(지난 6월 기준) 1000명당 기준으로 환산하면 10만 4986명인 경찰은 93.7건, 9793명인 검찰은 188.2건으로 검찰이 경찰에 비해 2배나 많다. 같은 기간 공무원 1000명당 ‘누적 권고 등 건수’도 경찰은 5.2건, 검찰은 6.1건으로 검찰이 1.2배나 됐다.

인권침해는 검경 수사권 조정에서 가장 기본적으로 고려되는 사안이다. 때문에 지난달 29일 국회에서 열린 공개토론회에서 검찰 측은 “내사 단계에서도 사건 관계인의 인권 침해가 있었는지 알 수 없다. 내사를 포함한 모든 수사활동에 대한 지휘권은 검찰에 있다.”고 강조했다. 반면 경찰은 “관련 통계는 반대로 나온다.”면서 “수사권 조정을 둘러싼 검경 갈등 속에서 ‘내사 단계에서 국민인권이 침해될 수 있어 통제가 필요하다’는 검찰의 입장은 그만큼 설득력이 떨어진다.”고 주장했다. 검찰 측은 인권위의 통계와 관련, “단순히 전체 경찰이 아닌 수사를 담당하는 사법경찰관만으로 진정과 권고건수를 따지면 수치가 달라질 수밖에 없다.”고 주장했다(하락) (백민경, 2011.12.3).

프레임과 관련된 정치적 행위자들이 집단의 가치를 전제로 하는 담론을 형성하고 담론 지지자들을 확보하기 위하여 다양한 프레임 전략을 활용하는 사이, 언론은 검찰과 경찰의 논쟁을 단순화시키고 갈등 위주로 보도하면서 프레임의 다양성을 낮추는 결과를 가져왔다. 가령, 수사권 조정안이 다양한 법적 쟁점을 내포하고 있음에도 불구하고 내사 지휘 문제를 중점적으로 보도함으로써 양 수사기관의 갈등을 부각시켰다. 또한, 수사권 조정에 반발하는 경찰의 집단 행동 등을 주요 소재로 다루면서 ‘견제와 균형 프레임’이 증가하였다. 반면, 국민 인권 측면에서 수사권 조정에 대한 본질적인 논의를 다루는 ‘국민 인권 프레임’이나 중립적인 입장에서 검찰, 경찰을 비판하는 ‘밥그릇 프레임’은 급격하게 낮아지는 경향을 보였다. 이렇듯 권력기관 간의 갈등을 부각시키는 언론의 프레임 전략은 대중들의 흥미를 이끌어내고 정치적 행위자인 검찰과 경찰의 입장을 대중들에게 전달한다는 면에서 프레임 주체들의 이익과 관련된다고 볼 수 있다.

특히, 기간3에서는 프레임이 균형을 이루는 상태에서 언론이 주체적으로 프레임을 형성하고 계속 발전시킴으로써 프레임 경쟁을 가져오는 것이 아니라 정치적 행위자의 이해관계에 따라 프레임이 변화되는 모습을 보였다. 가령, 검·경 수사권 관련 대통령령이 발표되면서 ‘수사 지휘 프레임’으로 내사 권한에 관한 법적인 쟁점과 양측의 입장이 기사의 주요 소재로 다루어진 반면, ‘밥그릇 프레

임'과 '국민 인권 프레임'의 감소로 프레임 다양성이 급격하게 낮아졌다. 때문에 수사권 관련 대통령령이 국민들에게 주는 함의 등 수사권 조정에 관련된 다양한 시각들은 배제된 채, 법적으로 중요시되는 쟁점과 양측의 주장을 나열하는 식의 보도가 주를 이루었다.

## 5) 기간4에서의 프레임 경쟁 양상

<표17> 기간4에서의 주요사건		<표18> 기간4에서의 프레임별 빈도	
주요사건 정리		프레임 유형	프레임 빈도
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 대통령령 조정안 원안 국무총리실 통과</li> <li>● 대통령령 조정안 원안 국무회의 통과</li> <li>● 대구 수성경찰서 및 10개 경찰서 검찰 내사지휘 거부</li> </ul>		수사 지휘 프레임	62
		견제와 균형 프레임	23
		국민 인권 프레임	21
		밥그릇 프레임	12

기간4는 수사권 조정안에 대한 경찰의 반발과 함께 검찰과 경찰의 프레임 전략이 그대로 활용된다는 점에서 기간3의 연장선 상에 있다고 볼 수 있다. 하지만 수사권 조정 문제가 큰 이슈가 되었던 기간3과 달리 기간4에서는 수사권 조정에 대한 언론의 보도와 대중들의 관심이 줄어드는 모습을 보였다. 특히, 수사권 조정을 위한 최종의견조율이 실패하고 선관위 디도스 사건 부실수사 의혹 등으로 경찰 수뇌부에 대한 비난 여론이 커지면서<sup>29</sup> 조정안 수정에 대한 논의는 더 이상 진전되지 못하고 2011년 12월 27일 국무회의 심의·의결을 거쳐 조정안 원안대로 통과된다.

하지만 검·경 간의 갈등은 검·경 수사권 관련 대통령령이 시행된 지 이틀 만에 경찰이 검찰의 내사 지휘사건을 거부하면서 다시 불거져 나왔다. 경찰청은 국무총리실의 조정안이 원안대로 확정되자 검사의 내사 및 진정 사건을 거부하도록 하는 '대통령령 제정 시행에 따른 수사 실무지침'을 2011년 12월 30일 전국경찰서에 하달했다. 세부적으로 내사 사건의 경우, 검찰의 사후적인 통제만

<sup>29</sup> 2011년 10월 26일 재보궐 선거 당시 최구식 한나라당 국회의원의 수행비서관이 중앙선관위 홈페이지에 디도스 공격을 가해 2시간 동안 마비시킨 사건이다. 경찰은 박희태 국회의장 전 비서 김모(30)씨와 최구식 의원 비서 공모(27·구속)씨, IT업체 K사 대표 강모(25)씨 조사를 조사하는 과정에서 이들의 1억원 돈거래를 파악하고도 수사결과 발표에서 제외하여 비난을 받았다.

가능하다는 점을 들어 검찰에 먼저 접수된 내사나 진정사건은 아예 거부토록 하였으며, 검찰의 수사중단이나 송치명령도 피의자가 경찰 수사에 이의를 제기하거나, 경찰관의 불법체포·감금·폭행이 있는 등 ‘사건 관계인의 인권침해 가능성이 명백할 경우’에만 응하도록 하였다. 그 결과, 대구 수성 경찰서를 시작으로 서울 서초·동대문·금천경찰서 등 10개의 경찰서에서 검찰이 내려보낸 내사 사건을 거부하였다. 이와 같은 경찰의 ‘준법투쟁 지침’은 형사소송법 개정 및 관련 대통령령 시행으로 법제도가 확립된 이상 법질서 범위 내에서 수사주체로서의 재량권을 확보하려는 전략으로 해석된다(신광영·최창봉, 2012.1.4). 한편, 경찰의 내사 지휘 사건 거부 방침에 대해 검찰이 민원인의 단순한 진정이나 탄원 사건은 경찰에 내려보내지 않는다는 지침을 세우면서 검·경 수사권 관련 대통령령에 대한 갈등은 일단락되었다.

전체적으로 기간4는 지배적인 프레임이 감소하는 한편, ‘국민 인권 프레임’과 ‘밥그릇 프레임’과 같은 여타 프레임들의 증가로 프레임 다양성이 높아지고 수사권 조정에 대한 다양한 논의가 진행되었다는 점에서 기간2와 비슷하다. 즉, 기간3에서 지배적으로 나타났던 프레임이 감소하면서 여러 프레임들이 상존하는 프레임 균형 상태에 이르렀다고 볼 수 있다. 하지만 기간3에서 지배적이었던 ‘수사 지휘 프레임’이 여전히 높은 빈도를 나타내고 있고 다른 프레임들의 빈도 증가폭이 크지 않다는 점에서 기간2와 비교해볼 때 프레임 균형 정도에서는 차이가 있다고 볼 수 있다.

## 6) 기간5에서의 프레임 경쟁 양상

<표19> 기간5에서의 주요사건		<표20> 기간5에서의 프레임별 빈도	
주요사건 정리		프레임 유형	프레임 빈도
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 경남 밀양경찰서 정모경위, “부당지휘, 직권남용 의혹”으로 관할 지청 검사 고소</li> <li>● 대검찰청 “검찰간부 금품수수 의혹”(김광준 검사 비리) 특임검사 지명</li> <li>● 대통령 후보 검찰 개혁안 발표</li> <li>● 박근혜 대통령 당선</li> </ul>		견제와 균형 프레임	89
		수사 지휘 프레임	47
		밥그릇 프레임	14
		국민 인권 프레임	12

정책 결정이 이루어지면서 프레임 논의가 일단락 되었다고 하더라도 경쟁 당사자들의 갈등이 해결되었다고는 볼 수 없으며, 새로운 화제에 의해 공론 의제로 부각될 가능성은 언제나 상존한다. 밀러와 리처트(Miller & Riechert, 2001/2007)는 프레임 경쟁이 평정 또는 해결 단계에 접어들면서 경쟁에서 이긴 프레임은 보도에서 완전한 우위를 점하게 되는 반면, 여론의 지지를 확보하는 데 실패한 프레임은 자취를 감추거나 새로운 프레임으로 나타난다고 지적한다.

2011년 12월 27일 검·경 수사권 관련 대통령령이 통과함에 따라 입법부를 통한 수사권 조정 논쟁은 마무리되었으나 검찰과 경찰의 대립은 새로운 방향으로 전개된다. 수사권 조정안에 의해 심화된 양측의 감정 대립이 담당 검사 고소, 관할서 이송 지휘 등 기관 쟁의라는 구체적인 형태로 발현된 것이다. 특히, 이와 같은 기관 쟁의는 검찰의 수사 지휘가 경찰의 반발을 가져왔다는 점에서 ‘수사 지휘 프레임’을 기초로 두고 있다. 또한 검찰 개혁이 필요하다는 여론이 확대되었음에도 검찰개혁에 대한 논의가 사개특위 무산, 수사권 조정의 형해화로 흐지부지되면서 ‘견제와 균형 프레임’의 비율이 다시금 높아지는 등 프레임 경쟁이 해결 단계로 접어들지 못하고 새로운 과도기 상태에 머무르는 양상을 보였다.

2013년 3월 10일, 밀양 경찰서의 정모 경위가 수사 중인 사건에 대한 직권 남용 및 모욕 혐의로 관할 지청 감사를 고소한 사건은 기간5에서 일어난 검·경 갈등의 대표적 사례이다. 정모 경위는 폐기물처리업체의 무단 매립에 대해 수사하는 과정에서 폐기물처리업체의 대표이사가 검찰 범죄예방위원이라는 이유로 관할지청 검사로부터 수사 축소 중용 및 모욕과 협박을 받았다고 경찰청에 고소장을 제출하였다. 반면, 창원지검은 해명자료를 통해 정모 경위가 해당 대표이사의 구속 이후에도 회사의 실명과 수사내용을 인터넷 사이트에 공개하는 등 수사에 문제점이 있어 신중을 기하라는 뜻을 전달한 것이라고 반박했다. 이에 조현오 경찰청장이 직접 나서 수사 축소 의혹을 제기하자 검찰은 사건의 관할지를 경찰청에서 지역 경찰서를 이송시키라는 명령을 내림으로써 조직 간 갈등으로 번졌다.

검찰과 경찰의 이중 수사를 초래한 ‘김광준 검사 비리 사건’으로 기간5에서의 검·경 간 기관 다툼은 절정에 달한다. 2012년 3월 8일, 경찰이 서울고검 김광준 검사가 다단계 판매 사기범 조희팔의 자금 관리책과 유진그룹 계열사 대표로부터 수익원을 받은 혐의를 포착하여 수사 중이라는 사실이 언론을 통해 보도되었다. 이에 9일 검찰은 경찰이 수사 중에 있음에도 불구하고 검찰 비리와 관련해 독자적인 수사권을 가진 특임검사를 임명하기로 결정하고 자체 수사에 나섰다. 경찰은 검찰의 수사 가로채기라고 반발하였고, 여론에서도 검찰의 자정노력에 의혹을 제기하였다.

검찰과 경찰이 ‘비리 검사’ 수사를 놓고 정면충돌하고 있다. 경찰이 현직 검사의 비리 혐의를 수사하고 있는 사실이 언론에 보도되자 검찰이 곧바로 특임검사를 임명해 자체 수사에 나섰다. 한 사건을 놓고 검찰과 경찰이 이중수사를 벌이는 회한한 사태가 벌어진 것이다. 이에 대해 경찰은 ‘제식구 감싸기’를 위한 검찰의 수사 가로채기라며 강하고 반발하고 있다. 배경엔 검경 수사권 조정을 둘러싼 양 기관의 갈등이 있겠지만 이번 경우는 경찰 쪽의 주장에 일리가 있어 보인다. (중략) 하지만 이번의 특임검사는 여론의 지지를 받기도 힘들고 진정성도 느끼기 어렵다. 명분도 없다. 경찰이 오랜 기간에 걸쳐 다단계 판매 사기범 조희팔씨의 자금을 추적하는 과정에서 ㄱ 검사의 비리 혐의가 포착된 것인데 검찰이 검사 비리 부분이 포함되었다고 해서 특임검사를 임명해 수사하겠다고 하는 건 조직 보호 외에 다른 이유로 설명하기 어렵다(하략) (한겨레, 2012.11.11).

‘김광준 검사 비리 사건’은 검찰의 수사지휘로 인해 한 사건에 대한 양 수사기관의 이중 수사를 초래하였다는 점에서 ‘밀양 검사 고소 사건’과 같은 검·경 간 기관 다툼의 연장선 상에 있다. 동시에 ‘스폰서 검사 사건’, ‘그랜저 검사 사건’, ‘벤츠 검사 사건’에 이은 또 하나의 검찰 비리 사건이라는 점에서 ‘견제와 균형의 원칙’을 담고 있다. 특히나 시기적으로 대선 전 대통령 후보들의 검찰 개혁안 발표로 검찰 개혁에 대한 관심이 커진 상태에서 ‘김광준 검사 비리 사건’은 수사 지휘의 부당성 여부와 ‘견제와 균형의 원칙’을 연결시키는 고리로서 ‘수사 지휘 프레임’을 ‘검찰 견제 프레임’으로 전환시키는 역할을 하였다고 볼 수 있다.

(전략) 이 사건이 아니더라도 검찰의 신뢰는 이미 바닥에 떨어진 지 오래됐다. 촛불시위 피디수첩 미네르바 사건 한국방송공사 정연주 사장 사건 등에서 보듯 정권의 입맛에 따라 기소권을 남용하면서 정치검찰의 굴레를 자청했다. 이번 사건을 통해 이제 ‘축제 검찰’의 오명마저 뒤집어쓰게 됐



다. 검찰은 왜 여야 대선 후보들이 이구동성으로 검찰 개혁을 차기 정부가 추진할 최우선 과제로 들고 있는가를 무거운 마음으로 되돌아봐야 할 것이다. 이 시점에서 검찰이 그나마 신뢰를 얻으려면 수사 방해나 제 식구 감싸기 의혹을 살 수밖에 없는 특임검사 수사를 포기해야 한다. 대선 경찰의 수사를 지켜보고 범죄 혐의가 드러나면 엄벌에 처하겠다는 겸허하면서 단호한 자세를 취해야 마땅하다(한겨레, 2012.11.11).

더욱이, 지방검찰청 소속 한 검사가 서울동부지방검찰청에서 파견근무 중 피의자 여성을 성추행했다는 사실이 밝혀지면서 검찰 내부에서는 수뇌부 책임론이 제기되었고, 끝내 한상대 검찰총장이 2012년 11월 30일 사퇴하는 사건이 발생하였다. 잇따른 비리사건과 성추문 사건으로 검찰 개혁에 대한 관심이 다시 한번 고조되었고, 검찰 개혁에 대한 여론이 들끓자 대선후보들은 검찰 개혁을 중요공약으로 발표하였다.

박근혜 새누리당 대선 후보와 문재인 민주통합당 대선 후보가 어제 나란히 검찰개혁 방안을 발표했다. 굵을 대로 굵은 검찰의 환부를 철저히 도려내라는 국민적 요구에 화답한 것이다. 두 후보의 발표는 검찰개혁이 이제 거스를 수 없는 시대적 당위이자 18대 대선의 핵심 화두임을 잘 드러내준다. 두 후보의 방안을 보면 검찰의 문제점에 대한 인식과 개혁 방향에서 겹치는 대목이 적지 않다. 대검 중수부 폐지 검찰 수사기능의 축소·제한을 원칙으로 한 검경 수사권 조정 인사제도 개선 등이 그것이다. 검찰의 무소불위 권한을 축소하고 정치권으로부터 중립성을 유지시키는 것이 개혁의 요체임을 인식한 결과다. (중략) ‘쇠는 달궜을 때 두드려라’는 말처럼 온 국민이 검찰개혁을 한 목소리로 요구하고 있을 때 구체적 행동으로 나아가야 한다. 검찰이 지금은 거센 여론에 밀려 납작 엎드려 있지만 시간이 지나면 밥그릇을 지키기 위해 조직적 저항에 나설 게 뻔하다(하락) (한겨레, 2012.12.3).

기간5 초기에 경찰은 ‘밀양 검사 고소 사건’이나 ‘김광준 검사 비리 사건’과 같이 검찰의 수사 개입이 드러나는 구체적인 사례<sup>30</sup>를 중심으로 수사권 조정의 필요성을 제기하는 전략을 선택한다. 즉, ‘견제와 균형 원칙’ 대 ‘인권 보호’의 가치 대립으로 이루어진 프레임 경쟁이 수사권 조정안이 의결됨에 따라 ‘부당한 수사 개입’ 대 ‘검찰 지휘권의 정당한 행사’라는 쟁점 대립으로 변화하는 모습을

<sup>30</sup> 이 외에 신길동 천공기 운전자 수사에 대한 검찰의 보강수사 지휘(박승현, 2012.3.7), 나경원 의원 기소청탁 의혹(조성흠, 2012.3.12), 김학규 용인시장 비리수사에 대한 압수수색 영장 거부(류인하, 2012.4.20), ‘양산 아파트 층간 소음 사건’ 용의자 영장 기각(강성명, 2011.5.29), 이경백 로비 사건 표적 수사 의혹(허재현·박현철, 2012.7.9)

보인다. 수사권 조정에 대한 국민들의 관심이 감소함에 따라 수사권 조정의 정당성에 대한 논의 자체가 감소하였고, 이에 검찰의 수사 부당성을 알리는 구체적인 증거를 통해 국민들의 관심과 동조를 얻으려는 경찰의 태도로 해석될 수 있다.

최근 경찰간부의 지휘검사 고소 건으로 검찰과 경찰이 조직의 명운을 건 정면승부를 벌이고 있다. 조현오 경찰청장이 직접 나서 검찰의 수사축소 지휘 의혹을 제기하자 검찰은 경찰청 본청에 사건을 지역관할 경찰청이나 경찰서로 보내라는 수사지휘를 하며 맞불을 놓았다. 경찰청장의 직할 수사를 저지하겠다는 뜻으로 풀이된다. 갈등은 수사권 조정 과정에서 두 조직 간에 쌓인 앙금이 터져 나온 것으로 분석된다. (중략) 조현오 청장은 13일 기자들과 만나 “국민들은 또 검경 다툼이라고 생각할지 모르겠는데 검찰은 문제 있는 경찰을 잡아들이고 경찰도 문제 있는 검사를 잡아들이면 두 조직이 모두 깨끗해지지 않겠는가”라고 말했다. (중략) 그는 “폐기물을 농지에 투기할 경우 보통 100t 이상이면 구속인데 이번 사건의 경우 업자가 5만t을 투기해 구속된 뒤 얼마 지나지 않아 보석으로 풀려났고 지청장 출신 변호사에 대한 전관예우 의혹도 있다”면서 “왜 수사축소 지휘가 이뤄질 수밖에 없었는지에 대한 수사도 진행할 계획”이라고 밝혔다(하락) (김재중·최일영, 2012.3.14).

반면, 검찰 비리 문제로 검찰개혁에 동조하는 여론이 형성되고, 이에 맞춰 대통령 후보들이 검찰에 대한 개혁이 필요하다는 의견이 대두되자 다시 ‘견제와 균형 프레임’을 담은 뉴스가 많이 보도되는 모습이 나타났다. 특히, 수사권 조정 문제는 검찰 개혁의 단초 역할로서 검찰 개혁 논의와 결부되어 나타나는 양상을 보였다.

유력 대권주자들은 ‘경찰의 날(21일)’을 앞둔 19일 검찰·경찰 수사권 조정 문제 등 사법개혁 입장을 잇달아 밝혔다. 새누리당 박근혜 후보는 이날 서울 여의도 당사에서 경찰 관련 공약을 발표했다. 박 후보는 이 자리에서 검경 수사권 조정에 대해 “(경찰과 검찰의) 수사와 기소를 분리해야 하지만 현실적인 여건을 감안해 우선 검경 협의로 수사권 분점을 통한 합리적 배분을 추진하겠다”고 말했다. (중략) 민주통합당 문재인 후보는 “기본적으로 수사권은 경찰에 기소권은 검찰에 분리되는 방향으로 수사권 독립을 이룰 필요가 있다”고 했다. 문 후보는 서울 송인동 동묘파출소를 방문해 “검경 수사권 조정 문제는 경찰관들의 사기를 위해 꼭 필요한 일”이라며 “권한이 남용되는 검찰에 대한 민주적 통제 검찰에 집중된 권한의 분산 측면에서도 꼭 필요한 일”이라고 했다. (중략) 안 후보는 강원 평창군 알펜시아리조트에서 기자들과 만나 검찰이 새누리당 안대희 정치쇄신특위 위원장의 상설특검 도입 방안을 강하게 반박한 것을 두고 “이래서 검찰개혁이 필요한 게 아니냐는 생각이 들었다”고 말했다(하락) (임지선·장은교, 2012.10.20).

기간5는 이명박 정부에서의 형사소송법 개정과 관련한 수사권 조정 프레임 경쟁이 마무리 되는 단계이다. 프레임 빈도가 줄어드는 것은 물론이고 기사의 이야기 구성이 '견제와 균형 프레임'으로 굳혀지면서 프레임 다양성이 약화되는 모습을 보였다. 다른 기간의 경우, 정부의 수사권 합의안 또는 조정안에 대한 검찰과 경찰의 반발이 프레임 경쟁을 이끌어가는 반면, 기간5에서는 구체적인 기관간의 다툼으로 프레임 경쟁이 나타나는 양상을 보였다. 하지만 프레임 경쟁이 마무리되었다고 하여 검·경 간의 갈등이 해결되었다기보다는 대선으로 정권이 교체되고 수사권 조정을 추후에 논의하기로 하면서 갈등이 휴지기에 들어갔다고 보는 것이 타당하다. 검찰개혁의 필요성이 2012년 대선이 치뤄지는 과정에서 계속하여 여론을 통해 논의되었기 때문이다. 즉, 기간5는 형사소송법이 개정되고 검·경 수사권 관련 대통령령이 시행되면서 나타났던 프레임이 정리되고, 그 과정에서 나타났던 수사권 조정에 대한 논의가 차기 정부의 검찰 개혁 과제와 연결되는 기간으로 볼 수 있다.

### 3. 프레임 경쟁 양상에 대한 요약 및 소결

2011년 5월 26일부터 2012년 12월 19일까지의 검·경 수사권 조정 논쟁을 5개의 기간으로 구분하여 분석한 결과, 다양한 프레임과 전략들이 활용되었으며, 시기에 따라 프레임 주체가 사용하는 프레임 전략과 프레임 유형에 변화가 있음을 알 수 있었다.

기간1에서는 집단 반발 혹은 정보원 진술로 나타난 검·경의 집단행위 프레임과 이를 활용한 언론의 전략으로 다양한 프레임이 제시되었다. 국민들의 인권을 중심으로 수사권 조정의 쟁점을 대중들에게 소개한다거나('국민 인권 프레임'), 두 기관 간의 갈등 위주로 보도한다거나('수사 지휘 프레임'), 권력기관의 행태를 지적하여 비판하는 것('밥그릇 프레임')들이 바로 그러한 전략에 해당된다고 볼 수 있다. 또한 수사권 조정과 직접적으로 관련된 검·경 뿐 아니라 갈등을 해결하려는 정부의 노력을 부각시킴으로써 수사권 조정과 관련된 정치적 집단들

의 이해관계를 다각적으로 보여주고 있다.

정부의 중재로 갈등이 일단락될 것이라는 예상과는 달리 검찰과 경찰 측에서 집단행동이 이어지자 기간2에서는 검찰과 경찰의 갈등에 초점을 둔 ‘수사 지휘 프레임’이 증가하는 모습을 보였다. 특히, 기간1에서 국민 인권의 측면에서 수사권 조정의 쟁점과 양측 당사자들의 주장을 설명하는 ‘국민 인권 프레임’이 감소하고 검찰과 경찰의 집단행동에 보도의 초점이 맞춰짐에 따라 전체적으로 프레임 다양성이 증가하는 결과를 낳았다. 특히, 이 기간에서는 권력에 대한 ‘감시 권’으로서 검찰과 경찰의 행태를 비판하는 ‘밥그릇 프레임’도 높은 빈도를 보였다.

기간3에서는 정치적 행위자의 프레임 내용이 구체화되어 다양한 전략으로 활용된다. 특히, 경찰은 검사의 비리 문제와 수사권 조정을 결합시키면서 검사 비리를 우회적으로 공격해 수사권 조정의 필요성을 제기하는 전략을 주로 활용하였다. 또한, 검찰의 인권 침해가 더 많다는 점을 들어 검찰의 수사권 조정 반대 논거를 무력화시키려는 모습도 보였다. 반면, 검찰은 여론의 비판을 의식한 듯 경찰에 대한 직접적인 비판보다는 검찰의 인권 보호 노력을 부각시키는 전략을 활용하였다. 반면, 언론은 검찰과 경찰의 논쟁을 단순화시키고 갈등 위주로 보도하면서 프레임의 다양성을 낮추는 결과를 가져왔다. 이러한 언론의 프레임 전략은 대중들의 흥미를 이끌어내고 정치적 행위자인 검찰과 경찰의 입장을 대중들에게 명확하게 전달한다는 면에서 프레임 주체들의 이익과 관련된다고 볼 수 있다. 특히, 언론이 주체적으로 프레임을 형성하고 계속 발전시킴으로써 프레임 경쟁을 가져오는 것이 아니라 정치적 행위자의 이해관계에 따라 프레임이 변화되는 모습을 보였다. 때문에 수사권 관련 대통령령이 국민들에게 주는 합의 등 수사권 조정과 관련된 다양한 시각들은 배제된 채, 법적으로 중요시되는 쟁점과 양측의 주장을 나열하는 식의 보도가 주를 이루었다.

전체적으로 기간4는 지배적인 프레임이 감소하는 한편, ‘국민 인권 프레임’과 ‘밥그릇 프레임’과 같은 여타 프레임들의 증가로 프레임 다양성이 높아지고 수사권 조정에 대한 다양한 논의가 진행되었다는 점에서 기간2와 비슷하다. 즉, 기간3에서 지배적으로 나타났던 프레임이 감소하면서 여러 프레임들이 상존하는 프레임 균형 상태에 이르렀다고 볼 수 있다. 하지만 기간3에서 지배적이었

던 ‘수사 지휘 프레임’이 여전히 높은 빈도를 나타내고 있고 다른 프레임들의 빈도 증가폭이 크지 않다는 점에서 기간2와 비교해볼 때 프레임 균형 정도에서는 차이가 있다고 볼 수 있다.

기간5에서는 수사권 조정안에 의해 심화된 양측의 감정 대립이 검사 고소, 관할서 이송지휘 등 기관 쟁의라는 구체적인 형태로 발현된다. 특히, 검찰 개혁이 필요하다는 여론이 확대되었음에도 검찰개혁에 대한 논의가 사개특위 무산, 수사권 조정의 형해화로 흐지부지되면서 ‘견제와 균형 프레임’의 비율이 다시금 높아지는 등 프레임 경쟁이 해결 단계로 접어들지 못하고 새로운 과도기 상태에 머무르는 양상을 보였다. 경찰은 ‘밀양 검사 고소 사건’이나 ‘김광준 검사 비리 사건’과 같이 검찰의 수사 개입이 드러나는 구체적인 사례를 중심으로 수사권 조정의 필요성을 제기하는 전략을 선택한다. 즉, ‘견제와 균형 원칙’ 대 ‘인권 보호’의 가치 대립으로 이루어진 프레임 경쟁이 수사권 조정안이 의결됨에 따라 ‘부당한 수사 개입’ 대 ‘검찰 지휘권의 정당한 행사’라는 쟁점 대립으로 변화하는 모습을 보였다. 또한, ‘김광준 검사 비리 사건’, ‘검사 성추문 사건’, 검찰총장 사퇴, 대선후보들의 검찰개혁 공약 발표 등의 사회적 사건과 맞물려 ‘수사 지휘 프레임’이 ‘검찰 견제 프레임’으로 전환되는 모습을 보였다.

이상의 논의를 분석해 볼 때, 프레임 경쟁이 이루어지는 동안 정치적 행위자와 언론 등 프레임 주체의 이해관계에 따라 다양한 전략들이 활용되며, 특히 해당 기간에 일어나는 사회적 사건과 여론의 변화 등이 프레임 전략과 매우 밀접한 연관을 가지고 있음을 알 수 있었다. 가령, 수사권 조정 논쟁에 있어서 경찰은 단순히 수사권 조정 자체에 대한 논거를 주장하기보다는 해당 시기에 있었던 검찰 비리와 검찰의 수사 개입 사건 등을 부각시키면서 검찰을 견제하기 위해 수사권 조정이 필요하다고 주장하는 전략을 주로 활용한다. 이는 잇따른 검찰 비리 문제로 검찰 개혁이 필요하다는 의견이 여론으로 형성되어 있는 환경에서 보다 많은 국민들의 인식과 공명함으로써 경찰 지지 담론공동체의 구성원을 확장하는 결과를 낳았다. 따라서 프레임 경쟁은 권력층의 이데올로기 전과 혹은 지배 이데올로기의 붕괴 등의 기능만 하는 것이 아니라 사회적 사건과 여론의 변화, 프레임 주체의 이익 등과 상호작용하면서 프레임 전략 수정, 정책 결정, 뉴스 구성 등 다양하고 복합적인 사회적 기능을 한다고 보는 것이 타당하

다.

하지만, 검·경 수사권 조정 사안에서 검찰과 경찰이 프레임 형성의 주체로서 정치적 이해관계를 프레임 전략에 투영시킨 것과는 달리, 언론의 경우 독립적인 프레임 주체로서 제 역할을 충실히 하지 못한 것으로 보인다. 언론은 갈등적 사안과 관련하여 특정 프레임만을 생산할 것이 아니라 새로운 프레임을 형성함으로써 다양한 관점을 반영시킬 필요가 있으며, 이는 곧 언론의 공정성에도 연계된다. 물론, 대립되는 입장 중 어떠한 입장을 지지할 것인가는 결국 해당 언론의 선택의 문제이지만, 언론이 지배적인 프레임에 종속되지 않고 자율적으로 대항 프레임을 형성하고 대중들에게 다양한 관점을 접할 수 있는 기회를 제공할 때, 숙의민주주의의 핵심 구성요소로서 언론의 역할을 충실히 수행한다고 볼 수 있다(Althaus, 2003). 때문에 언론의 자율성을 증진시키는 프레임 경쟁은 프레임 주체로서의 언론을 보장하고 대중들에게 다양한 관점을 제공한다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

검·경 수사권 조정의 경우, 두 개의 권력기간이 대립하면서 언론이 자율적으로 프레임을 형성할 기회가 제공되었음에도 언론보다는 주로 정치적 집단의 이해관계에 따라 프레임이 변화되는 것으로 나타났다. 기간1에서 검찰, 경찰, 정부의 다양한 입장이 뉴스 프레임으로 나타나면서 프레임 경쟁기를 형성하였지만 이후 검찰과 경찰의 갈등을 부각시키고 양 당사자들의 입장에만 초점을 맞추면서 검·경 수사권 조정과 관련된 다양한 시각들이 반영되지 못하였다. 예로 들어, 기간1, 기간2에서 다양한 프레임들이 언론을 통해 제시되었으나 더 이상 발전되지 못했고, 기간3에서 검·경 수사권 관련 대통령령 조정안이 발표되자 언론은 조정안의 핵심 내용과 정보원의 진술에서 드러난 양측의 입장만을 주로 나열하는 경향을 보였다. 엔트만(Entman, 2004)이 새로운 프레임을 제시함으로써 프레임 경쟁을 가져오는 언론의 역할을 강조한 것과 달리, 오히려 검찰과 경찰의 논쟁을 단순화시키고 갈등 위주로 보도하면서 프레임의 다양성을 낮추고 프레임 경쟁을 저해하는 결과를 낳은 것이다. 때문에 공적 숙의를 통해 프레임 경쟁에서 프레임 지배가 나타난 것이 아니라 사회적 사건이 발생하는 동시에 정치적 권력집단이 형성한 지배적인 프레임을 언론이 그대로 답습하는 모습을 띠게 되었다.

### 제 3 절 프레임 경쟁 시기에 따른 기사의 타당성 및 익명 정보원

앞서 검·경 수사권 조정과 관련한 뉴스 프레임을 분석함으로써 프레임 경쟁 시기에 따라 프레임 전략과 프레임 유형 등이 다르게 나타나고 사회적 사건, 여론, 프레임 주체의 이익 등이 프레임 경쟁 양상에 큰 영향을 준다고 밝혔다. <연구문제3>과 <연구문제4>는 실질적으로 프레임 경쟁이 주는 사회적 기능을 탐색하기 위하여, 프레임 경쟁 시기에 따라 기사의 타당성 및 익명정보원의 차이가 있는지 검증하고자 하였다.

프레임 경쟁기에는 정치적 지지자들을 확보하려는 정치집단들이 자신의 이익과 관련된 정보를 기자들에게 제공하기 때문에 기자는 충분한 정보를 근거로 기사를 쓸 수 있다. 또한 프레임 경쟁기에는 언론인으로서의 전문성을 강화시키려는 전략이 강하게 발현되고(Entman, 2004), 기사를 객관화함으로써 비판으로부터 스스로를 방어하려는 전략(Tuchman, 1972)이 강화됨으로써 기사의 타당성이 높아질 것으로 예상되었다. 또한 프레임 경쟁기에는 비경쟁기에 비해 정보원 보호의 필요성이나 익명으로 표기되길 바라는 정보원의 요구가 늘어나기 때문에 자기방어적인 전략 혹은 정보원과 계속 친밀한 관계를 유지하면서 정보를 얻으려는 기자의 동기에 의해 익명정보원이 두드러지게 나타날 것으로 예상되었다.

기사의 타당성은 이야기 전개의 타당성, 정보 제공의 타당성 두 가지 차원으로 구분되었다. 이야기 전개의 타당성은 주장에 대한 사실적인 근거가 적절하게 제시되는가에 대한 평가로 여기서는 기사의 전체 문장 수 대비 사실 문장 수를 의미하는 사실타당성으로 측정한다. 정보 제공의 타당성은 독자가 합리적인 판단을 할 수 있도록 확인 가능한 근거를 모두 제시하는 것으로 정보의 편향을 막는다는 점에서 공정성과도 연관되는데, 여기서는 정보원 수와 정보원 진술 수를 통해 평가하였다. 익명정보원은 기사에 나타나는 익명정보원의 수와 익명정보원 진술 수로 평가하였다. 각 기간에 해당하는 기사들의 정보원 수, 정보원 진술, 익명정보원 수, 익명정보원 진술을 토대로 일원변량 분석(ANOVA)을 실

시하고 기간 별 특징을 구체적으로 살펴보기 위해 Scheffe의 다중비교를 통해 집단간 차이가 유의미한지 알아보았다.

<표21> 검·경 수사권 조정 관련 기간에 따른 기사의 타당성과 익명정보원 차이 분석 결과

요인	기간1 (n=38)	기간2 (n=51)	기간3 (n=55)	기간4 (n=50)	기간5 (n=60)	자유도	F값	유의도
사실타당성	.61	.56 <sup>ab</sup>	.70 <sup>a</sup>	.70 <sup>b</sup>	.62	253	4.165	.003**
정보원 수	2.63	1.92	2.38	1.68	2.12	253	2.408	.050*
정보원 진술	3.29	2.67	3.33	2.64	2.93	253	1.299	.271
익명정보원 수	1.29	.96	1.16	.86	.82	253	1.179	.321
익명정보원 진술	1.45	1.10	1.33	.96	.93	253	1.092	.361

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

a, b는 Scheffe 다중비교에 의해 .05 유의수준에서 차이가 있는 집단

분석결과, 정보 제공의 타당성 차원에 해당하는 정보원 수( $M = 2.13$ ,  $SD = 1.64$ )와 정보원 진술( $M = 2.96$ ,  $SD = 2.02$ )이 기간1과 기간3은 높게 나타나는데 비해 기간2와 기간4는 낮게 나타나는 경향을 보였다. 즉, 프레임 경쟁기와 프레임 지배기에 해당하는 기간1의 정보원 수( $M = 2.63$ ,  $SD = 1.79$ ) 및 정보원 진술( $M = 3.29$ ,  $SD = 1.96$ )과 기간3의 정보원 수( $M = 2.38$ ,  $SD = 2.00$ ) 및 정보원 진술( $M = 3.33$ ,  $SD = 2.25$ )이 프레임 균형기에 해당하는 기간2의 정보원 수( $M = 1.92$ ,  $SD = 1.48$ ) 및 정보원 진술( $M = 2.67$ ,  $SD = 1.95$ )과 기간4의 정보원 수( $M = 1.68$ ,  $SD = 1.10$ ) 및 정보원 진술( $M = 2.64$ ,  $SD = 1.71$ )보다 큰 것으로 드러났다. 다만, 정보원 진술은 .05 유의 수준에서 집단 간 차이가 통계적으로 유의미하지 않았고 정보원 수는 사후검증 결과 차이가 유의미한 집단이 제시되지 않았는데, 같은 집단 내 기사라고 하더라도 기사의 성격과 어떠한 사건을 보도하는가에 따라 정보원 인용 정도의 차이가 크기 때문에 나타나는 결과라고 해석할 수 있다.

특히, 프레임 경쟁 시기에 따라 기간2와 기간4를 한 집단으로 구성하여 프레임 경쟁기(기간1) 및 프레임 지배기(기간3)와 비교한 경우에는 프레임 경쟁기의 정보원 수( $M = 2.63$ ,  $SD = 1.79$ )와 프레임 균형기( $M = 1.80$ ,  $SD = 1.30$ )의



정보원 수 간에 차이가 유의미하게 나타났고 정보원 진술의 유의도도 .071로 단순히 기간으로 집단을 비교했을 때보다 낮게 나타났다(<표22> 참조).

<표22> 프레임 경쟁기, 프레임 균형기, 프레임 지배기에 따른 정보원 수와 정보원 진술 차이 분석 결과

요인	프레임 경쟁기 (n=38)	프레임 균형기 (n=101)	프레임 지배기 (n=55)	자유도	F값	유의도
정보원 수	2.63 <sup>a</sup>	1.80 <sup>a</sup>	2.38	193	4.515	.012*
정보원 진술	3.29	2.65	3.33	193	2.681	.071

\*  $p < 0.05$

a는 Scheffe 다중비교에 의해 .05 유의수준에서 차이가 있는 집단

결과적으로, 프레임 경쟁기 및 프레임 지배기의 기사는 프레임 균형기의 기사보다 정보 제공의 타당성이 크다고 볼 수 있다. 프레임 균형기와 비교해볼 때 프레임 경쟁기와 프레임 지배기는 기사 건수 및 프레임 빈도가 높고 이슈에 대한 대중들의 관심이 높다. 따라서 프레임 경쟁기 혹은 프레임 지배기일 때, 정치집단은 정치적 지지자들을 확보하기 위한 방법으로 자신의 이익과 관련된 정보를 언론에 제공하고, 그 결과 언론이 충분한 정보를 가지고 기사를 보도할 수 있으므로 정보 제공의 타당성이 높아진다고 해석될 수 있다.

다만, 여기서 주의할 점은 기사의 타당성 및 정보원과 익명정보원의 활용이 프레임 경쟁 상황이라는 외적 특성과 관련된 것이 아니라 기사의 글자수와 같은 기사 자체의 내적 특성과 관련될 수도 있다는 점이다. 분량이 많은 기사는 분량이 적은 기사에 비해 당연히 정보원 수와 진술이 많을 것으로 예상될 수 있다. 이와 같은 결론에 따르면 프레임 경쟁기이나 비경쟁기이나에 상관없이 단순히 기사의 분량이 많은가 적은가에 따라 정보원의 수와 진술 및 익명정보원의 수와 진술이 달라진다. 하지만 정보원과 익명정보원의 활용은 언론과 권력 간의 심층적인 관계와 관련된 변인으로서 단순히 기사의 글자수가 많다고 정보원이나 익명정보원이 많아질 것으로 보기는 어렵다. 프레임 경쟁에 따른 기간과 그 기간의 특성, 언론과 권력 집단들 사이의 갈등 정도가 정보원과 익명 정보원의 활용으로 이어지기 때문이다. 때문에 이를 입증하기 위하여 기사의 글자수를

통제하고 프레임 기간 구분에 따른 사실타당성, 정보원 수, 정보원 진술, 익명 정보원 수, 익명정보원 진술에 대한 공분산분석(ANCOVA)을 실시하였다.

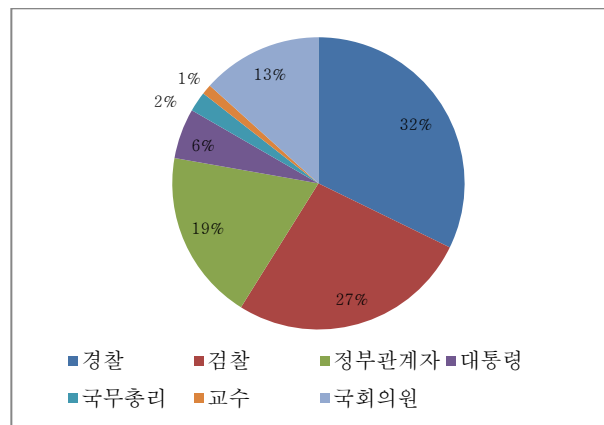
<표23> 검·경 수사권 조정 관련 기간에 따른 교정된 기사의 타당성과  
익명정보원에 대한 공분산분석 결과

요인	분산원	제곱합	자유도	평균제곱	F값	유의도
사실타당성	기사 글자수	.002	1	.002	4.069	.003**
	프레임 기간구분	.742	4	.185		
	오차	11.305	248	.046		
	합계	12.064	253			
정보원 수	기사 글자수	18.300	1	18.300	2.544	.040*
	프레임 기간구분	26.187	4	6.547		
	오차	638.274	248	2.574		
	합계	681.969	253			
정보원 진술	기사 글자수	41.107	1	41.107	1.681	.155
	프레임 기간구분	26.277	4	6.569		
	오차	969.405	248	3.909		
	합계	1031.606	253			
익명정보원 수	기사 글자수	.894	1	.894	1.223	.302
	프레임 기간구분	8.035	4	2.009		
	오차	407.374	248	1.643		
	합계	416.000	253			
익명정보원 진술	기사 글자수	1.473	1	1.473	1.136	.340
	프레임 기간구분	10.189	4	2.547		
	오차	556.194	248	2.243		
	합계	567.449	253			

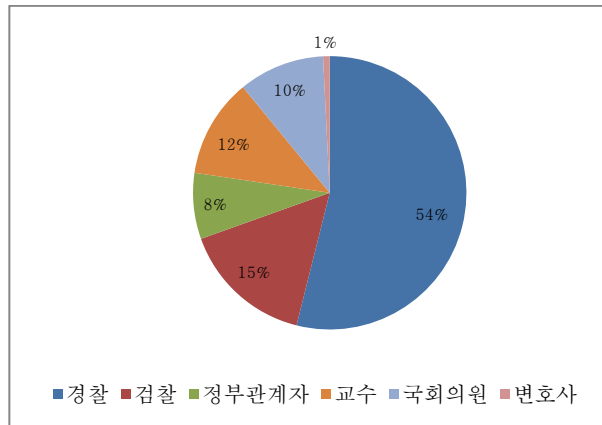
\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$

기사의 글자수를 통제하고 기간에 따른 기사의 타당성과 익명정보원의 차이를 분석한 결과, 프레임 기간의 구분은 기사의 사실타당성( $F = 4.069$ ,  $p < .01$ ,  $\eta^2 = .062$ )과 정보원 수( $F = 2.544$ ,  $p < .05$ ,  $\eta^2 = .026$ )에 유의미한 영향을 주었으며, 전체적으로 기사의 글자수를 통제하지 않은 경우와 비교해 볼 때, 유의도가 작거나 같았다. 따라서 기사의 타당성과 익명정보원은 단순히 기사의 글자수에 영향을 받는 것이 아니고 프레임 경쟁이라는 기간의 특성과 관련된다고 볼 수 있을 것이다.

한편, 프레임 경쟁기와 프레임 지배기 사이에서 정보원 수와 정보원 진술의 평균은 큰 차이가 없었지만 제시된 정보원의 종류를 살펴보면 프레임 경쟁기에 보다 다양한 정보원들을 활용한다는 것을 알 수 있었다. 프레임 경쟁기에서는 경찰 뿐만 아니라 검찰, 정부관계자, 국회의원 등 다양한 정보원들을 통해 기사의 타당성을 높인 반면 프레임 지배기에서는 경찰이 전체 정보원 수의 54%를 차지하면서 주요한 정보원으로 활용되었다.(<그림6>, <그림7> 참조) 특히, 프레임 지배기에서 교수가 총 15번 정보원으로 등장하였는데 이 중 14번이 2011년 11월 29일 검·경 수사권 조정 토론회에 참석한 교수들의 발언이라는 점을 감안 하면 프레임 지배기의 정보원은 경찰 인사로 편향되어 있다고 판단된다. 즉, 프레임 경쟁기와 프레임 지배기 모두 정보원이 풍부하게 제공되었지만 정보원의 다양성 측면에서 볼 때 프레임 지배기에는 특정집단의 입장이 주로 기사를 통해 나타났다고 평가된다.



<그림6> 검·경 수사권 조정 관련 프레임 경쟁기에서의 정보원 종류



<그림7> 검·경 수사권 조정 관련 프레임 지배기에서의 정보원 종류

이야기 전개의 타당성 차원에서 사실타당성( $M = 0.64$ ,  $SD = 0.22$ )은 프레임 경쟁 시기보다 각 기간의 특징에 따라 차이가 나타나는 모습을 보였다<sup>31</sup>. 특히, 사실타당성이 가장 높게 나타난 기간3과 기간4는 검·경 수사권 관련 대통령령이 통과되는 과정에서 검찰과 경찰 간의 갈등이 최고조에 달한 시점이다. 기간1과 기간2의 경우, 개정 형사소송법이 본회의에 의결되는 과정에서 검찰과 경찰의 반발이 나타나긴 했지만 검찰 지휘에 관한 구체적인 사항을 대통령령으로 규정한다고 논의를 유보시킴으로써 갈등이 일단락되는 양상을 보였다. 반면, 기간3과 기간4에서는 정부의 강제조정안에 대한 경찰의 집단 반발이 집단적인 수갑반납 운동으로 나타났고, ‘벤츠 검사 사건’과 관련하여 검찰을 권력 비리의 온상으로 연결시키는 경찰관들의 발언이 이어지면서 갈등이 심화되었다.

터크만(Tuchman, 1972)은 기자들이 대중들의 비판으로부터 자신을 방어하고 책임을 회피하기 위한 관례적인 절차로 객관화 전략을 사용한다고 주장하였다. 즉, 명백한 사실을 바탕으로 객관적인 기사를 작성하고 기자의 개인적 가치와 기사의 내용을 분리시킴으로써 진실이 아닌 내용을 보도했을 때 발생하는 책임으로부터 스스로를 보호한다는 것이다. 이러한 측면에서 생각해 볼 때, 기간3과

<sup>31</sup> 검·경 수사권 조정 관련 기간에 따라 집단을 분류하고 사실타당성의 차이를 일원변량 분석(ANOVA)으로 분석할 경우, 유의도가 .003으로 차이가 유의미하게 나타난 반면(<표21> 참조), 프레임 경쟁 시기에 따라 집단을 분류하고 일원변량 분석(ANOVA)을 실시할 경우, 유의도가 .147로 나타났다.

기간4에 나타나는 검찰과 경찰 간의 갈등이 기자에게는 진실을 전달하는 데 따른 부담으로 작용했을 가능성이 크다. 결국, 기간3과 기간4에서 사실타당성이 높게 나타났다는 점은 검·경 간의 갈등으로부터 언론 스스로가 자신을 방어하기 위해 기자의 의견을 제시하기보다 해당 사건과 관련된 사실을 바탕으로 하는 기사를 작성하였음을 시사한다.

한편, 프레임 경쟁시기와 익명정보원의 활용 사이에서는 통계적으로 유의미한 연관이 없다고 나타났다. <표21>에서 보듯 익명정보원 수( $M = 1.00$ ,  $SD = 1.28$ )와 익명정보원 진술( $M = 1.13$ ,  $SD = 1.50$ )은 기간에 따라 집단간 유의미한 차이를 보여주지 못했다. 따라서 프레임 경쟁기에 익명정보원과 언론의 전략 사이에 연관성을 통계적으로 분석하기는 어려울 것으로 판단된다. 이는 기자의 성향, 언론사별 특징, 특정 사건과 정치적 집단의 이해 관련 정도, 정치적 집단의 공식적인 입장표명 여부 등 익명 정보원 활용에 미칠 수 있는 영향을 종합적으로 고려하지 못한 결과라고 평가할 수 있다. 비록 프레임 기간에 따른 익명 정보원 활용에 차이를 보여주지 못했지만 구체적으로 기사의 사례를 살펴보면 이론적 논의에서 이야기 했던 바와 같이, 익명정보원은 언론의 방어적 전략과 깊은 관계를 맺음을 알 수 있다.

검찰과 경찰이 현직 검찰간부의 금품수수 등 비리 의혹을 놓고 동시에 수사를 하는 조유의 상황이 벌어지고 있다. 특임검사라는 카드를 빼든 검찰이 11일 전격 압수수색에 나서며 등 수사를 선점하자, 당초 이 검사의 비리 의혹을 내사해온 경찰은 김기용 경찰청장이 직접 나서 "계속 수사" 방침을 밝히며 맞불을 놓았다. 법리적인 측면에서는 특임검사가 결국 수사를 주도하게 될 것이라는 전망이 우세하지만, 검찰이 경찰의 수사를 빼앗는 모양새에 대해서는 '제식구 감싸기' '수사 가로채기'라는 비난 여론이 만만치 않다. (중략) 어차피 해당 검사에 대한 사법처리가 불가피하다면 형사 소송법상 하급기관인 경찰의 조사를 받는 상황만은 피하고 싶다는 것이다. 대검의 한 중견 간부는 이를 "군대에서 지휘관이 병사에게 조사를 받는 것과 다름없다"고 비유했다. (중략) 검찰은 "이중수사 문제는 향후 인권침해 등 문제가 없도록 수사진행 상황에 따라 수사지휘할 것"이라는 입장이지만, 경찰은 검찰이 이 조항을 적용해 사건을 특임검사에 이송하려는 것 아니냐고 의심하고 있다. 경찰청 고위 관계자는 "경찰이 수사를 하다 보면 검사가 걸려들 수도 있는데 그때마다 특임검사를 지명할 썬인가"라고 비꼬았다(하략) (밀줄 저자 첨가, 강철원·김현빈 2012.11.12).

대표적으로 위에 제시된 기사는 “김광준 검사 비리 사건”이 초래한 이중수사

를 두고 검찰의 수사지휘에 대한 검찰과 경찰의 시각을 보여주고 있다. 해당 기사에서 익명정보원의 진술은 검찰과 경찰 간의 갈등을 보여주는 한편, 공식적으로 제기되지 않은 양측의 비난을 여과 없이 보여주는 용도로 사용되고 있다. 즉, 검찰과 경찰의 기관쟁의를 보도하는 기사들을 통해 판단해 볼 때, 검찰과 경찰의 갈등을 부각시키는 방법으로 정보원의 진술을 인용하는 한편, 이러한 진술들은 정보원이 공개되었을 때 정보원에게 피해가 가거나 정보원으로부터 항의를 받을 수 있기 때문에 정보원을 보호하기 위한 방책으로 익명처리를 한다고 볼 수 있다. 결국 언론의 익명정보원 활용은 방어적 전략과 관련을 맺으며, 언론이 충분한 정보원을 얻을 수 있고 권력 집단들 간의 갈등이 심해지는 시기에 기사에 나타나는 익명정보원의 수가 늘어난다고 예상할 수 있다. <표21>에서 프레임 경쟁기 및 프레임 지배기인 기간1과 기간3에서 익명정보원 수 및 진술이 높게 나타나는 경향도 이를 뒷받침해준다.

앞서 <연구가설4-1>에서는 프레임 경쟁기에 정치집단들 간의 갈등이 심하고 대중들의 이목도 집중되어 있기 때문에 정보원 보호 및 자기방어적 차원에서 익명정보원이 많아질 것으로 예상하였다. 하지만 프레임 경쟁시기에 따른 익명정보원 수 및 익명정보원 진술에는 큰 차이가 없었으며, 다만 검찰과 경찰의 기관쟁의에 대한 기사를 살펴보면 언론의 익명정보원 활용이 언론의 방어적 전략과 깊은 연관을 가짐을 유추해 볼 수 있었다. 따라서 다양한 변인들을 통제함으로써 프레임 경쟁시기에 익명정보원 활용에 주는 영향을 보다 면밀히 분석해 볼 필요가 있다.

이상 프레임 경쟁 시기에 따라 실제 기사의 타당성 및 익명정보원 활용에 변화가 있었는지 분석해보았다. 프레임 경쟁기에 기사의 타당성이 높을 것이라고 예측한 <연구가설3-1>의 경우, 기사의 타당성 중 정보 제공의 타당성 차원에서는 일부 일치하는 것으로 드러났지만 이야기 전개와 타당성 차원에서는 프레임 경쟁시기보다 검·경 수사권 관련 기간에 따라 사실타당성에 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히, 기사의 사실타당성은 언론 스스로를 방어하기 위해 기사를 객관화시키는 전략과 관련되며 검찰과 경찰 두 정치적 행위자의 갈등이 커질 때, 진실되지 않은 내용이 보도되는 위험성에 대비하여 기사의 사실타당성이 높아지는 것으로 보인다.

정보 제공의 타당성 차원에서 살펴보면, 프레임 균형기에 비해 프레임 경쟁기에 정보원 수 및 정보원 진술이 더 많은 것으로 나타났다. 이는 프레임 경쟁기에 정치집단이 정치적 지지자들을 확보하기 위한 방법으로 자신의 이익과 관련된 정보를 언론에 충분히 제공하기 때문에 나타나는 결과로 해석된다. 또한 프레임 지배기의 경우, 정보원 수와 정보원 진술의 빈도 면에서는 프레임 경쟁기와 크게 차이가 없었으나, 정보원의 다양성 측면에서 주로 특정 집단이 정보원으로 활용되어 다양한 이해당사자들의 입장을 반영하지 못하는 모습을 보였다. 비록 .05 수준에서 두 집단 간 차이가 분명하지는 않았지만 프레임 경쟁기인 기간1의 정보원 수 및 정보원 진술 평균이 프레임 쇠퇴기인 기간5의 정보원 수 및 정보원 진술 평균보다 크다는 점까지 감안하면 결론적으로 프레임 경쟁기에 다른 기간에 비해 정보 제공 차원의 타당성이 높다고 판단된다.

프레임 경쟁기에 익명정보원이 많아진다는 <연구가설4-1>의 경우, 프레임 경쟁 시기나 기간에 따른 익명정보원 수 및 익명정보원 진술의 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다. 다만, 실제 검찰과 경찰의 기관 다툼에 대한 기사들의 사례에서 볼 때, 언론은 익명정보원이 활용되는 경우 실명보도의 위험성으로부터 정보원을 보호하고 비판으로부터 책임을 회피하기 위해 방어적인 전략으로 익명정보원을 활용한다고 판단된다.

## 제8장 연구결론 및 논의

### 제1절 연구결과 요약

본 논문의 목적은 검·경 수사권 조정 논의 과정에서의 프레임 경쟁 양상을 분석하고 프레임 경쟁기와 프레임 비경쟁기에서 나타나는 기사의 타당성과 익명정보원활용의 변화를 확인함으로써 프레임 경쟁이 프레임링 행위자, 특히, 언론에 주는 사회적 기능을 탐색해보는데 있다. 이를 위하여 먼저 뉴스 프레임과 실제 사건들 및 정보원 진술을 토대로 프레임 경쟁 양상을 파악함으로써 프레임 경쟁을 불러 일으키는 원인과 프레임링 행위자들의 전략을 살펴보고, 두 번째로 프레임 경쟁을 기간별로 구분하여 프레임 경쟁 시기에 따라 실제 기사의 타당성 및 익명정보원 활용에 변화가 있었는지 검증해보고 실제 검·경 수사권 조정 논의에서 언론이 프레임 경쟁을 어떻게 활용하고 있는지 분석하였다.

<연구문제1>에서는 프레임 경쟁양상을 검토하기 위하여 위한 선결 요건으로 언론이 어떠한 뉴스 프레임으로 검·경 수사권 조정을 보도하고 있는지 분석하였다. 사전에 검·경 수사권과 관련된 기사를 읽고 주제진술문들을 확보한 후, 각 기사가 주제진술문들을 포함하고 있는지에 따라 (주제진술문) × (기사) 형식의 행렬을 구성하였다. 그 다음, 특정 기사에 짝지어 나타나는 주제진술문들을 하나의 프레임으로 묶기 위해 계층적 군집분석을 실시하였다. 분석 결과, ‘밈그릇 프레임’, ‘견제와 균형 프레임’, ‘국민 인권 프레임’, ‘수사 지휘 프레임’ 이상 4개의 세부 프레임이 나타났으며, 기간과 사회적 사건에 따라 변화되는 양상을 보였다.

<연구문제2>에서는 프레임 경쟁 시기에 따른 프레임 주체들의 행위와 전략 등을 알아보기 위해 각 기간 별로 사회적 사건, 여론, 언론 매체의 보도를 종합적으로 검토하고 프레임 경쟁 양상을 분석하였다. 먼저, 갈등 양상을 바탕으로 하되 프레임 다양성과 프레임 빈도를 세부적인 기준으로 활용하여, 검·경 수사권 조정 논의가 진행되었던 기간을 5개의 기간으로 나누고 프레임 경쟁이 이루어지는 정도와 맥락에 따라 프레임 경쟁기, 프레임 균형기, 프레임 지배기, 프



레이프 쇠퇴기로 구분하였다. 그 다음, 각 기간 별로 중요한 사회적 사건을 정리하고 각 사건이 대중들로 하여금 문화적 공명을 가져올 수 있는 특징을 가지는지, 이에 대한 정치적 당사자와 매체들의 행위는 어떤 방식으로 이루어졌는지 고찰하는 방법으로 기간에 따른 프레임 경쟁 양상을 파악하였다.

분석결과, 프레임 경쟁이 이루어지는 동안 정치적 행위자와 언론 등 프레임 주체의 이해관계에 따라 다양한 전략들이 활용되며, 해당 기간에 일어나는 사회적 사건과 여론의 변화 등이 프레임 전략과 매우 밀접한 연관을 가지고 있음을 알 수 있었다. 특히, 여론의 비판을 의식하면서 공식적인 입장 표명을 자제한 검찰과 달리, 경찰은 검사 비리 문제를 우회적으로 공격하며 수사권 조정의 필요성을 주장하였고, 검·경 수사권 관련 대통령령이 통과된 이후에도 검·경 간의 갈등을 검찰의 부당한 수사 개입 문제로 부각시키는 모습을 보였다.

하지만, 검·경 수사권 조정 사안에서 검찰과 경찰이 프레임 형성의 주체로서 정치적 이해관계를 프레임 전략에 투영시킨 것과는 달리, 언론의 경우 검찰과 경찰의 입장에만 초점을 맞추고 언론 스스로의 프레임을 발전시키는 데 소홀함으로써 독립적인 프레임 주체로서의 모습을 보여주지 못했다. 검찰과 경찰의 논쟁을 단순화시키고 갈등 위주로 보도하면서 검·경 수사권 조정과 관련된 다양한 시각들을 반영하지 못하고 프레임 경쟁을 저해하는 모습을 보였다. 그 결과, 공적 숙의를 통해 프레임 경쟁에서 지배적인 프레임이 형성된 것이 아니라 사회적 사건이 발생하는 동시에 정치적 권력집단이 형성한 지배적인 프레임을 언론이 그대로 답습하는 모습을 띠게 되었다.

<연구문제3>과 <연구문제4>에서는 프레임 경쟁이 언론에 주는 사회적 기능을 검토하기 위해 프레임 경쟁 시기에 따라 기사의 타당성과 익명정보원에 차이가 생기는지 분석하였다. 기사의 타당성 측정을 위해 이야기 전개의 타당성, 정보 제공의 타당성 두 가지 차원으로 구분하였는데, 이야기 전개의 타당성은 주장에 대한 사실적인 근거가 적절하게 제시되었는지 사실타당성을 통해 평가가 이루어진 반면, 정보 제공의 타당성은 독자가 합리적인 판단을 할 수 있도록 확인 가능한 근거를 모두 제시하는 가와 관련된 것으로 정보원 수와 정보원 진술로 측정하였다. 익명정보원은 기사에 나타나는 익명정보원의 수와 익명정보원 진술 수로 평가하였다.

먼저 <연구문제3>의 경우, 정보 제공의 타당성 차원에서는 프레임 경쟁기에  
기사의 타당성이 큰 것으로 나타났지만, 이야기 전개와 타당성 차원에서는 프레  
임 경쟁시기보다 검·경 수사권 관련 기간에 따라 사실타당성에 차이가 있는 것  
으로 나타났다. 특히, 기사의 사실타당성은 언론 스스로를 방어하기 위해 기사  
를 객관화시키는 전략과 관련되며 검찰과 경찰 두 정치적 행위자의 갈등이 커  
질 때, 진실되지 않은 내용이 보도되는 위험성에 대비하여 기사의 사실타당성이  
높아지는 것으로 보인다.

정보 제공의 타당성 차원에서 프레임 경쟁 시기에 따른 정보원 수와 정보원  
진술을 구체적으로 살펴보면, 프레임 경쟁기에 프레임 균형기와 프레임 쇠퇴기  
에 비해 정보원 수가 더 많은 것으로 나타났다. 이는 프레임 경쟁기에는 정치집  
단이 정치적 지지자들을 확보하기 위한 방법으로 자신의 이익과 관련된 정보를  
언론에 충분히 제공하기 때문에 나타나는 결과로 해석된다. 반면, 프레임 지배  
기의 경우, 정보원 수와 정보원 진술의 빈도 면에서는 프레임 경쟁기와 크게 차  
이가 없었으나, 정보원의 다양성 측면에서 주로 특정 집단이 정보원으로 활용되  
어 다양한 이해당사자들의 입장을 반영하지 못하는 모습을 보였다. 즉, 프레임  
경쟁기에는 다른 프레임 시기들에 비해 다양하고 충분한 정보원을 활용한다는  
점에서 정보 제공의 타당성이 높다고 볼 수 있다.

<연구문제4>에서는 프레임 경쟁 시기나 기간에 따른 익명정보원 수 및 익명  
정보원 진술의 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다. 다만, 검찰과 경찰의 기  
관 다툼에 대한 기사들의 사례에서 볼 때, 언론은 익명정보원이 활용되는 경우  
실명보도의 위험성으로부터 정보원을 보호하고 비판으로부터 책임을 회피하기  
위해 방어적인 전략으로 익명정보원을 활용한다고 판단된다.

## 제2절 연구함의

본 연구는 프레임 경쟁기에 나타나는 프레임 주체들의 상호작용을 살펴보고 프레임이 가져오는 사회적 기능을 제시하려는 목적에서 출발하였다. 특히, 속의 민주주의 실현을 위해서는 뉴스 프레임 간에도 경쟁이 필요하며 언론 스스로도 권력 계층의 지배프레임에서 벗어나 자율적으로 다양한 프레임을 보도하여야 함을 주장하고자 하였다. 먼저 검·경 수사권 조정 논의에서 검찰과 경찰, 언론이 프레임 경쟁을 어떻게 활용하는지 알아보고 프레임 경쟁 시기에 따른 정보원과 익명정보원 활용의 차이를 분석함으로써 프레임 경쟁이 가져오는 긍정적인 기능들을 제시하였다. 구체적으로 본 연구가 가지는 함의는 크게 3가지로 요약된다.

첫 째로, 프레임 경쟁기에는 언론이 풍부하고 다양한 정보원을 활용함으로써 기사의 정보 제공의 타당성이 향상되는 것을 발견하였다. 갈등적 사안에 대하여 대중들의 관심이 집중될 때 정치적 이해집단들은 각자의 담론을 구성하고 대중들을 담론공동체로 포섭하려는 노력을 보인다. 이러한 과정에서 언론은 정치 집단의 프레임 전달에 주요한 수단으로서 활용되기 때문에 정치 집단들은 자신의 프레임을 지지할 수 있는 충분한 근거를 언론에 전달하게 된다. 따라서 다양한 프레임이 형성되어 경쟁을 거치는 프레임 경쟁기에 언론은 보다 많은 정보원을 확보하고 타당성 있는 기사를 쓸 수 있다. 더군다나, 특정 집단의 정보원이 높은 비중을 차지하는 프레임 지배기와는 달리 프레임 경쟁기에는 다양한 정보원을 제공함으로써 독자가 합리적 판단을 내릴 수 있도록 확인 가능한 근거를 충분히 제시할 수 있다. 프레임 경쟁기에 기사의 정보 제공의 타당성이 증가한다는 것은 프레임 경쟁이 실제로 언론의 공론장으로서의 기능을 강화시켜준다는 것을 의미한다. 프레임 경쟁기에 언론은 단순히 다양한 프레임을 제시할 뿐 아니라 사안과 관련된 이해당사자들의 입장을 정보원 진술로 활용하면서 다양한 의견을 합리적인 근거를 통해 기사에 반영시킬 수 있는 것이다.

둘 째로, 언론에서 나타나는 프레임 경쟁은 정치적 집단들의 전략을 변화시키고 근본적으로 사안에 대한 대중들의 인식 및 갈등의 양상에도 영향을 미친다.

프레임 경쟁은 중요한 사회적 사건과 여론 등에 영향을 받으며 프레임을 활용하는 정치적 집단의 전략과 밀접한 관련이 있다. 갈등적 사안과 관련된 정치 집단의 목적은 프레임 경쟁에서 우위를 점하고 해당 집단의 프레임을 독점적으로 전달하여 대중들의 해석프레임에 영향을 주는 데 있기 때문이다. 따라서 정치 집단들은 중요한 사회적 사건을 토대로 대중들로 하여금 공명을 일으킬 수 있는 프레임을 활용하는 모습을 보였다. 가령, 경찰은 검사들의 비리사건들이 잇따라 발생하자 검사들의 ‘제 식구 감싸기’를 막기 위해서는 수사권 조정이 필요하다는 주장함으로써 대중들의 공무원 비리에 대한 인식과 수사권 조정을 연결지었다. 반면, 검찰은 수사권 조정이 국민들의 인권 보호에 악영향을 끼칠 수 있다는 점을 지적하면서 과거로부터 이어져 온 경찰의 잘못된 수사관행과 인권 침해 문제를 환기시켰다. 이렇듯 정치집단이 제시하는 프레임들은 프레임 경쟁을 통해 대중들의 관심과 지지를 이끌어고 갈등 사안에 대한 여론의 인식 틀에 영향을 주면서 정치 집단들의 프레임 활용 목적을 충족시킨다.

특히, 이와 같이 언론에서 나타나는 검찰과 경찰의 갈등을 프레임 경쟁으로 해석하고 사회적 사건과 함께 프레임을 분석하는 것은 사건의 갈등 양상을 보다 심층 있게 분석하는 데 도움을 준다. 기사 보도 건수와 같은 양적인 수치로 갈등의 크기 정도를 가늠할 수는 있지만 실제로 갈등이 어떠한 성격을 가지고 있고 각 정치 이해당사자들이 어떠한 입장을 가지고 있는지는 분석하기 어렵다. 반면, 프레임은 기본적으로 기사의 내용을 토대로 하고 있으며, 언론에 의해 재구성된 현실을 통해 갈등과 관련된 행위자들의 입장을 알 수 있게끔 한다. 결국 프레임 경쟁에 대한 분석은 언론에 나타나는 정치적 이해당사자들의 관점을 파악함으로써 갈등에 대한 보다 세밀한 검토를 가능케 하는 것이다.

하지만 프레임 경쟁이 다양한 사회적 기능을 가져옴에도 불구하고 검·경 수사권 조정 논의에서 언론은 자율적인 프레임 주체로서 새로운 프레임을 제시하고 균형잡힌 관점을 전달하기보다 정치 집단들의 프레임과 정치적 이득에 주로 의존하면서 권력에 연동되는 모습을 보였다. 가령, 논의 초기에 검·경 수사권 조정에 대한 다양한 프레임들이 언론을 통해 제시되었으나 이후 대중들과의 공적 숙의를 통해 여론의 의사에 적합한 프레임들을 발전시키기보다 검찰과 경찰의 갈등을 부각시키고 양 당사자들의 입장에만 초점을 맞추으로써 검·경 수사권 조

정과 관련된 다양한 시각들이 반영되지 못하였다. 검·경 수사권 관련 대통령령 조정안이 발표되었을 때도 언론은 조정안의 법적인 내용과 정보원의 진술에서 드러난 양측의 입장만을 주로 나열하는 경향을 보였다. 또한 기사의 사실타당성이 프레임 경쟁 시기가 아닌 검·경 간의 갈등 상황에 따라 갈등이 심화될수록 증가한다는 것을 볼 때, 검·경 수사권 조정 논의 과정에서 언론은 자율성보다는 권력 집단으로부터 보도의 책임을 회피하기 위한 방어적 전략으로 기사를 객관화시키는 모습을 보였다고 판단된다. 검찰과 경찰간의 갈등을 부각시키는 한편, 그 구체적인 내용은 익명으로 처리함으로써 오보의 책임을 회피하고 기사의 신뢰도를 떨어뜨리는 모습도 언론의 방어적 전략과 관계가 깊다.

프레임 경쟁이 언론에 주는 사회적 기능의 핵심은 프레임 활용에 대한 자율성을 보장함으로써 균형잡힌 관점 제공을 가능케 하고 언론이 숙의민주주의 실현을 위한 공론장으로 그 역할을 다하게 하는 데 있다. 따라서 사안과 관련된 이해당사자들의 가치있는 주장을 기사에 반영함으로써 프레임 경쟁을 추구하는 것이 언론의 공정성과 기사의 품질을 위한 바람직한 자세로 연결된다고 할 것이다. 특히, 검·경 수사권 조정과 관련된 논의에서는 비교적 대등한 권력기관이 이해당사자로서 대립하고 있다는 점에서 언론에게 보다 큰 자율성이 부여될 것으로 판단되었다. 하지만 실제 검·경 수사권 조정에서 언론은 언론의 자율성보다는 주로 정치적 이득에 치중하는 모습을 보였다. 그 결과, 공적 숙의를 통해 프레임 경쟁에서 지배적인 프레임이 형성된 것이 아니라 사회적 사건이 발생하는 동시에 정치적 권력집단이 형성한 지배적인 프레임을 언론이 그대로 답습하는 모습을 띠게 되었다. 따라서 프레임 경쟁을 통해 사안에 관련된 다양한 가치를 반영하고 공적 숙의를 가져오기 위해서 언론은 스스로를 전문화시키는 전략적 프레이밍을 통해 프레임 경쟁기의 자율성을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 다시 말해, 언론인의 직업적 동기를 강조하면서 기사의 전문성을 강화시키는 한편, 정치집단의 프레임과는 다른 새로운 프레임을 형성하고 발전시켜 독립적인 프레임 주체로서의 역할을 충실히 수행하는 것이 필요하다.

### 제3절 연구한계 및 향후 연구를 위한 제언

본 논문에서는 언론에서 나타나는 프레임 경쟁에 초점을 맞추고 프레임 경쟁이 기사의 타당성을 높이고 다양한 정보원을 충분히 제공하는 방법으로 언론의 공론장으로서의 기능을 강화시킬 수 있다는 이론적 함의를 이끌어 내는 한편, 자율성 보다는 정치적 이득에 치중하는 언론의 자세로 인해 프레임 경쟁이 공적 숙의를 위한 도구로 활용되지 못하고 있음을 지적하였다. 그러나 다음과 같은 측면에서 한계를 가지고 있다. 먼저, 프레임 다양성과 프레임 빈도를 토대로 프레임 경쟁 시기를 구분하려고 시도하였으나, 프레임 경쟁 시기를 구분하는 명확한 기준을 제시하지 못했다. 때문에 프레임 다양성 및 프레임 빈도로 프레임 시기를 세분화하기 이전에 기본적으로 사회적 사건과 갈등 양상을 토대로 한 주관적인 시기 구분이 필요하였다. 특히, 특정 시점에 기사가 집중되어 나타나는 갈등적 사안의 특성 상 시간적 단위를 기준으로 프레임을 측정할 경우, 결측값이 많아지는 문제점으로 인해 시계열적으로 배열한 기사를 단위로 프레임 경쟁 시기를 구분하여야 하였다.

둘째로, 기사의 타당성과 익명정보원에 영향을 주는 다른 변인들을 함께 고려하지 않았다. 기사의 타당성과 익명정보원 활용은 프레임 경쟁 뿐만 아니라 기자의 성향, 언론사별 특징, 특정 사건과 정치적 집단의 이해 관련 정도, 정치적 집단의 공식적인 입장표명 여부, 기자가 활용하려는 프레임의 유형 등 복합적인 요소와 관련되어 있다고 판단된다. 하지만 본 연구에서는 여타 변인들에 대한 통제 없이 단순히 프레임 경쟁 시기로 기사를 구분하여 기사의 타당성 및 익명정보원의 차이를 분석하였기 때문에 통계적으로 유의미한 결과를 찾기 어려웠다. 특히, 익명정보원과 관련하여서는 프레임 경쟁이 익명정보원 활용에 가져다 주는 영향을 직접적으로 입증하지 못했고 구체적인 사례분석을 통해 익명정보원이 언론의 방어적 전략 프레이밍과 관련되어 있다는 것을 보여주는데 만족하여야 했다.

마지막으로 검·경 수사권 조정이라는 소재의 특수성이 가지는 문제를 한계점으로 지적할 수 있다. 검·경 수사권 조정은 검찰과 경찰이라는 국가 권력기관

사이에 발생한 갈등으로 검찰 개혁에 대한 대중들의 관심과 조용하였다는 점에서 프레임 경쟁을 면밀히 관찰할 수 있는 장점을 가지고 있다. 하지만 휘발성이 크다는 특성 때문에 장기간 지속적으로 논의되지 않았고, 아직 갈등이 해결되지 않은 채 사회 내부에 잔존해 있기 때문에 프레임 시기의 특성을 파악하는 데 어려움이 있었다. 특히, 프레임 쇠퇴기의 경우, 전체적으로 프레임이 쇠퇴하기는 하였지만 ‘견제와 균형 프레임’이 높아진 것으로 볼 때, 프레임 전환기의 특성도 함께 가지고 있었다.

이와 같은 문제에도 불구하고 본 연구가 중요성을 가지는 이유는 프레임 경쟁의 사회적 기능에 초점을 맞추으로써 프레임 연구에 대한 적용범위를 확장시킬 수 있기 때문이다. 프레임은 대중들의 인식 틀과 의견 형성에 도움을 준다는 점에서 긍정적으로 활용될 수 있는 반면, 엘리트 집단에 의해 여론을 조작하고 지배 이데올로기를 전파시키기 위한 도구로서도 사용될 수 있다. 프레임 활용에 대한 언론의 규범적 역할을 제시하고 실제 언론을 비판하기 위한 실천적 도구가 마련되어야 할 이유이다. 본 논문에서는 프레임 경쟁을 사회적 갈등의 산물로 파악하지 않고 프레이밍 행위자들의 전략을 동반한 숙의민주주의 실현의 필수적 요소로 보았다. 때문에 프레임 경쟁을 추구하는 것은 곧 이해당사자들의 다양한 관점을 균형 있게 다루기 위한 언론의 규범적 역할로 이어진다. 다시 말해, 숙의민주주의에서는 실제 언론에 의한 설득효과보다 언론을 통한 기회 제공의 과정이 중요시되기 때문에, 프레임 경쟁은 뉴스의 프레임 효과와 공적 숙의를 통한 숙의민주주의 실현을 연결지을 수 있는 하나의 중요한 사회적 현상으로 바라볼 필요가 있으며 프레임 효과에 대한 규범적 평가를 제시하는 실천적 도구로 활용될 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 장민석 (2006). 기자와 데스크가 익명 관계자 만들어선 안돼. 『신문과방송』, 2006년 2월호, 19-23.
- 경찰청 (2005). 『합리적인 수사권조정 방향: 경찰의 수사 주체성 인정 및 검·경간 상호협력관계 설정』. 경찰청.
- 경찰청 (2010). 『형사사법 선진화를 위한 정책방향: 수사구조개혁백서』. 경찰청.
- 구상진 (2007). 수사체제조정논의 재검토. 『저스티스』, 100호, 162-215.
- 국회 사법제도개혁특별위원회 (2011). 『사법제도개혁특별위원회 활동결과보고서』. 국회 사법제도개혁특별위원회.
- 권혁남 (2001). TV방송의 사회갈등 조정역할에 관한 연구. 『한국방송학보』, 15권 1호, 45-84.
- 김경호 (2006). 불가피한 경우 '두 정보원 원칙' 지켜야. 『신문과방송』, 2006년 2월호, 24-31.
- 김경화 (2012). 검경수사권 조정에 관한 비판적 검토. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 한국지방정부학회 2012년도 춘계공동학술대회, 542-560.
- 김무형 (2012). 검찰과 경찰의 수사권 조정. 『중앙법학』, 14권 2호, 127-157.
- 김원용·이동훈 (2005). 핵폐기장 중심 원자력 관련 보도에 나타난 매체별 갈등 보도의 프레임 비교 연구. 『한국방송학보』, 19권 4호, 168-213.
- 김현희 (1987). 엔트로피와 커뮤니케이션. 『도서관학논집』, 1권 1호, 9-24.
- 김혜미·이준웅 (2011). 인터넷 뉴스와 댓글의 뉴스 프레임 융합 효과 연구. 『한국언론학보』, 55권 2호, 32-55.
- 나미수 (2004). 핵폐기장 유치에 대한 텔레비전 뉴스 프레임 분석: KBS, MBC의 전국 및 지역 (전북지역) 뉴스를 중심으로. 『한국언론정보학보』, 26호, 157-208.
- 대검찰청 (2005). 『수사권조정에 대한 검찰의 입장』. 대검찰청.



- 박경숙 (2002). 집단 갈등 이슈의 방송 뉴스 프레임 분석: 의약 분업 뉴스 프레임 중심. 『한국언론학보』, 46권 2호, 310-340.
- 박기목 (2000). 사회적 사건의 생존주기유형의 정립: 100대 사건을 중심으로. 『한국행정학보』, 34권 3호, 143-167.
- 박재영·이완수 (2007). 인용(quotation)과 취재원 적시(attribution)에 대한 한미(韓美) 신문비교. 『한국언론학보』, 51권 6호, 439-468.
- 서보학 (2002). 수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분. 『憲法學研究』, 8권 4호, 177-210.
- 송용희 (2005a). 미디어, 프레임, 현실구성: 미디어 프레임 연구의 과제와 발전 방향 모색을 위한 소고. 『프로그램/텍스트』, 13호, 125-157.
- 송용희 (2005b). 한국 종합일간지 기사의 사실성 입증 기제에 관한 연구: 조선일보와 한겨레신문 사회면을 중심으로. 『한국언론학보』, 49권 3호, 80-104.
- 송용희. (2006). 한국 유력 일간지와 정치적 행위자 간 역학관계에 대한 연구- 2004 년 국가보안법 논쟁분석을 통한 취재원 연구 및 1, 2 차 규정자론에 대한 비판적 검토. 『언론과사회』, 14권 1호, 43-78.
- 송용희 (2007). 언론의 현실해석과 객관화 담론전략: [조선일보]와 [한겨레]의 2004년 국가보안법 개폐논쟁 관련 해설기사를 중심으로. 『한국언론학보』, 51권 1호, 229-251.
- 송재현 (2009). 경찰과 검찰간의 합리적 수사권 조정에 관한 쟁점과 논의. 『한국경찰학회보』, 20호, 165-199.
- 신동운 (2007). 『형사소송법』. 파주: 法文社.
- 심준섭·김지수 (2011). 갈등 연구에서 프레임 분석의 적용가능성: 문헌연구를 중심으로. 『국가정책연구』, 25권 3호, 29-64.
- 심훈 (2005). 20세기 하반기의 미 신문 1면 보도에 대한 다양성 분석. 『한국언론정보학보』, 30호, 175-201.
- 양정혜 (2001). 사회갈등의 의미 구성하기: 의료분쟁 보도의 프레임 분석. 『한국언론학보』, 45권 2호, 284-315.
- 왕재선·김선희 (2013). 정책이슈 확산의 다이내믹스: 무상급식 논쟁 사례를 중

- 심으로. 『한국정책학회보』, 22권 1호, 389-421.
- 이동훈·김원용 (2012). 『프레임은 어떻게 사회를 움직이는가』. 서울: 삼성경제연구소.
- 이재경 (2001). 한·미 신문의 취재원 이용관행: 한국과 미국 신문의 취재원 사용 관행. 『보도비평』, 7호, 53-82.
- 이재경·김진미 (2000). 한국 신문 기사의 취재원 사용 관행 연구. 한국언론학회 학술대회발표 논문집, 한국언론학회 2000년 봄철 정기 학술대회, 291-307.
- 이준웅 (1997). 언론의 틀 짓기 기능과 여론의 변화. 『언론과사회』, 17호, 100-135.
- 이준웅 (2000). 프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과. 『언론과사회』, 29호, 85-153.
- 이준웅 (2001). 갈등적 이슈에 대한 뉴스 프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향: 내러티브 해석모형의 경험적 검증을 중심으로. 『한국언론학보』, 46권 1호, 441-482.
- 이준웅 (2005a). 갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레이밍 모형 검증 연구: 정부의 통일 정책에 대한 뉴스 프레임의 형성과 해석적 프레임의 구성을 중심으로. 『한국언론학보』, 49권 1호, 133-162.
- 이준웅 (2005b). 비판적 담론 공중의 등장과 언론에 대한 공정성 요구: 공정한 담론규범 형성을 위하여. 『방송문화연구』, 17권 2호, 180-213.
- 이준웅 (2009). 뉴스 틀 짓기 연구의 두 개의 별. 『커뮤니케이션 이론』, 5권 1호, 123-166.
- 이준웅 (2010). 언론 체계와 신문의 가치 창출: 이른바 ‘신문위기’에 대한 대안의 모색. 『한국언론학보』, 54권 4호, 253-275.
- 이준웅·김경모 (2008). ‘바람직한 뉴스’의 구성조건. 『방송통신연구』, 67호, 9-44.
- 이진권 (2012a). 수사지휘에 관한 대통령령의 특징과 문제점. 『한국경찰연구』, 11권 1호, 175-204.
- 이진권 (2012b). 형사소송법 개정 중 수사권에 대한 고찰. 『法學研究』, 45호,

315-337.

이진영·박재영 (2010). 한국 신문 보도의 다양성 연구. 『한국언론학보』, 54권 3호, 301-325.

임도빈·허준영 (2010). 사회갈등의 확산메커니즘에 관한 연구: 촛불 시위를 중심으로. 『행정논총』, 48권 4호, 55-80.

임양준 (2009). 집단적 갈등 이슈에 대한 방송뉴스 프레임 비교연구: 용산참사에 대한 MBC, KBS, SBS 저녁뉴스를 중심으로. 『한국언론학보』, 53권 5호, 55-79.

임양준 (2010). 공공사업 관련 사회적 갈등보도에 대한 뉴스 프레임 분석: 한반도 대운하 건설 사업을 중심으로. 『한국언론정보학보』, 49호, 57-80.

정지운 (2010). 경, 검 수사권의 합리적인 조정에 관한 연구. 『비교형사법연구』, 12권 1호, 253-275.

조경숙·한군태 (2010). 한국 신문의 공정성에 대한 고찰: 미디어관련법 개정 보도에 대한 프레임 분석을 중심으로. 『사회과학연구』, 36권 3호, 133-165.

조광훈 (2012). 내사의 법적 근거와 입법론. 『서울법학』, 20권 2호, 35-81.

조동시·양승혜 (2006). "익명보도 많은 편"80.5%, 취재원의 42%각 익명. 『신문과방송』, 2006년 2월호, 8~18.

조용중 (1999). 『저널리즘과 권력 : 그 실상과 허상』. 서울: 나남출판.

차용석·최용성 (2008). 『刑事訴訟法』. 파주: 21세기사.

황문규 (2011). 개정 형사소송법상 경찰의 수사개시권 및 검사의 수사지휘권의 내용과 한계. 『형사정책연구』, 87호, 217-251.

황문규 (2012). 검·경 수사권 관련 대통령령에 대한 비판적 고찰. 『형사정책연구』, 89호, 117-148.

## 2. 해외문헌

- Althaus, S. L. (2003). When news norms collide, follow the lead: New evidence for press independence. *Political Communication*, 20(4), 381-414.
- Bagdikian, B. H. (1983). *The media monopoly*. Boston: Beacon Press. 정연구·송정은 역 (2009). 『미디어 모노폴리』. 서울: 프로메테우스.
- Benford, R. D. (1993). Frame disputes within the nuclear disarmament movement. *Social Forces*, 71(3), 677-701.
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology*, 611-639.
- Bennett, W. L. (1990). Toward a theory of press-state relations in the United States. *Journal of communication*, 40(2), 103-127.
- Bennett, W. L. (2007). *News : the politics of illusion*. 유나영 역 (2009). 『뉴스, 허깨비를 쫓는 정치』. 서울: 책으로 보는 세상.
- Blankenburg, W. B. (1992, Winter/Spring). The utility of anonymous attribution. *Newspaper Research Journal*, 10~23.; Duffy, M. J., & Freeman, C. P. (2011). Unnamed sources: A utilitarian exploration of their justification and guidelines for limited use. *Journal of Mass Media Ethics*, 26(4), 297-315.에서 재인용.
- Brewer, P. R. (2003). Values, political knowledge, and public opinion about gay rights: A framing-based account. *Public Opinion Quarterly*, 67(2), 173-201.
- Brewer, P. R., & Gross, K. (2005). Values, framing, and citizens' thoughts about policy issues: Effects on content and quantity. *Political Psychology*, 26(6), 929-948.
- Burke, K. (1945). *A grammar of motives*. CA: University of California Press.; 이준웅 (1997). 언론의 틀 짓기 기능과 여론의 변화. 『언론과사회』,

17호, 100-135.에서 재인용

- Carragee, K. M., & Roefs, W. (2004). The neglect of power in recent framing research. *Journal of communication*, 54(2), 214-233.
- Carroll, W. K., & Ratner, R. S. (1996). Master Frames and Counter-Hegemony: Political Sensibilities in Contemporary Social Movements. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 33(4), 407-435.
- Chong, D. (2000). *Rational lives: Norms and values in politics and society*: University of Chicago Press.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007a). Framing public opinion in competitive democracies. *American Political Science Review*, 101(04), 637-655.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007b). Framing theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 10, 103-126.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007c). A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments. *Journal of communication*, 57(1), 99-118.
- Coles, R. L. (1998). Peaceniks and warmongers' framing fracas on the home front. *The Sociological Quarterly*, 39(3), 369-391.
- Dewulf, A., Gray, B., Putnam, L., Lewicki, R., Aarts, N., Bouwen, R., & van Woerkum, C. (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective. *Human relations*, 62(2), 155-193.
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology - the issue-attention cycle. *Public Interest*, 28, 38-50.
- Duffy, M. J., & Freeman, C. P. (2011). Unnamed sources: A utilitarian exploration of their justification and guidelines for limited use. *Journal of Mass Media Ethics*, 26(4), 297-315.
- Edelman, M. (1993). Contestable categories and public opinion. *Political Communication*, 10(3), 231-242.
- Entman, R. M. (1991). Symposium Framing US Coverage of International

- News: contrasts in narratives of the KAL and Iran Air incidents. *Journal of communication*, 41(4), 6–27.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51–58.
- Entman, R. M. (2003). Cascading activation: Contesting the White House's frame after 9/11. *Political Communication*, 20(4), 415–432.
- Entman, R. M. (2004). *Projections of power : framing news, public opinion, and U.S. foreign policy*. Chicago ; London: University of Chicago Press.
- Entman, R. M., & Rojecki, A. (1993). Freezing out the public: Elite and media framing of the US anti-nuclear movement. *Political Communication*, 10, 155–173.
- Gamson, W. A. (1992). *Talking politics*: Cambridge University Press.
- Gamson, W. A., & Lasch, K. E. (1981). The political culture of social welfare policy.
- Gamson, W. A., & Modigliani, A. (1989). Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. *American journal of sociology*, 1–37.
- Gandy, O. H. (1982). *Beyond agenda setting: Information subsidies and public policy*: Ablex Publishing Company Norwood, NJ.: Pan, Z., & Kosicki, G. M. (2001). Framing as a strategic action in public deliberation. In Reese, S. D., Gandy Jr., O. H. & Grant, A. E. (Eds.). *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. 반현·노보경 역 (2007). 공적 숙의에서 전략적 행위로서의 프레임. 『프레임과 공공생활』 (77~125쪽). 서울: 한울에서 재인용
- Gans, H. J. (2004). *Deciding what's news : a study of CBS evening news, NBC nightly news, Newsweek, and Time*. Evanston, Ill.: Northwestern University Press : Visions of the american press.
- Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching: Mass media in the making & unmaking of the new left*: Univ of California Press.

- Goffman, E. (1974). *Frame analysis : an essay on the organization of experience*. New York: Harper.
- Golec de Zavala, A., & Federico, C. (2004). Understanding responses to political conflict: interactive effects of the need for closure and salient conflict schemas. *Journal of Personality and Social Psychology*, 87(6), 750-762.
- Habermas, J.(1992). *Faktizität und geltung: Beiträge zur diskurstheorie des demokratischen Rechtsstaats*. 한상진·박영도 역 (2007). 『사실성과 타당성: 담론적 법이론과 민주주의적 법치국가 이론』 . 서울: 나남.
- Hall, S., Critcher, C., Jefferson, T., Clarke, J., & Roberts, B. (1978). *Policing the crisis: Mugging, the state, and law and order*: Macmillan London.;
- 송용희. (2006). 한국 유력 일간지와 정치적 행위자 간 역학관계에 대한 연구-2004 년 국가보안법 논쟁분석을 통한 취재원 연구 및 1, 2 차 규정자론에 대한 비판적 검토. 『언론과사회』 , 14권 1호, 43-78.에서 재인용
- Hallin, D. C. (1984). The media, the war in Vietnam, and political support: A critique of the thesis of an oppositional media. *Journal of Politics*, 46(1), 2-24.
- Hilgartner, S., & Bosk, C. L. (1988). The rise and fall of social problems: A public arenas model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53-78.
- Huang, G. (1995). *A comparison between media frames and audience frames: The case of the Hill-Thomas controversy*. Paper presented at the annual conference of the International Communication Association, Chicago, IL.;
- Scheufele, D. A. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of communication*, 49(1), 103-122.에서 재인용
- Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible? : how television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 263-

- Kahneman, D., & Tversky, A. (1986). Choices, values, and frames. *Smelser, Neil J./Gerstein Dean R.(eds.): Behavioral and Social Science: Fifty Years of Discovery. National Academy Press: Washington, DC*, 153–172.
- Landis, R., & Koch, G. (1977). The measurement of observer agreement for categorical data. *Biometrics*, 33(1), 159 – 174.
- Levin, D. (2005). Framing peace policies: the competition for resonant themes. *Political Communication*, 22(1), 83–108.
- Lippmann, W. (1920). *Liberty and the News*: Transaction Pub.; Rosenstiel, T., & Kovach, B. (2007). *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect, Completely Updated and Revised*: Three Rivers Press. 이재영 역 (2009). 『저널리즘의 기본원칙』 . 서울: 한국언론재단.에서 재인용
- McCaffrey, D. (2000). Competitive framing processes in the abortion debate: Polarization-vilification, Frame Saving, and Frame Debunking. *The Sociological Quarterly*, 41(1), 41–61.
- Meiklejohn, A. (1960). *Political freedom: The constitutional powers of the people*. New York: Harper & Brothers.; Althaus, S. L. (2003). When news norms collide, follow the lead: New evidence for press independence. *Political Communication*, 20(4), 381–414.에서 재인용
- Meyer, D. S. (1995). Framing national security: Elite public discourse on nuclear weapons during the Cold War. *Political Communication*, 12(2), 173–192.
- Miller, M. M., & Riechert, B. P. (2001). The spiral of opportunity and frame resonance: Mapping the issue cycle in news and public discourse. In Reese, S. D., Gandy Jr., O. H. & Grant, A. E. (Eds.). *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. 반현·노보경 역 (2007). 기회의 나선과 프레임 공명: 뉴스의 이슈 사이클 매



- 평과 공적 담론. 『프레이밍과 공공생활』 (188~212쪽). 서울: 한울.
- Nelson, T. E., Clawson, R. A., & Oxley, Z. M. (1997). Media framing of a civil liberties conflict and its effect on tolerance. *American Political Science Review*, 567-583.
- Nelson, T. E., & Oxley, Z. M. (1999). Issue framing effects on belief importance and opinion. *The Journal of Politics*, 61(04), 1040-1067.
- Pan, Z., & Kosicki, G. M. (1993). Framing analysis: An approach to news discourse. *Political Communication*, 10(1), 55-75.
- Pan, Z., & Kosicki, G. M. (2001). Framing as a strategic action in public deliberation. In Reese, S. D., Gandy Jr., O. H. & Grant, A. E. (Eds.). *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. 반현·노보경 역 (2007). 공적 속의에서 전략적 행위로서의 프레임. 『프레이밍과 공공생활』 (77~125쪽). 서울: 한울.
- Polletta, F., & Ho, M. K. (2006). Frames and their consequences. *The oxford handbook of contextual political analysis*, 187-209.
- Price, V., Tewksbury, D., & Powers, E. (1997). Switching Trains of Thought The Impact of News Frames on Readers' Cognitive Responses. *Communication Research*, 24(5), 481-506.
- Rosenstiel, T., & Kovach, B. (2007). *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect, Completely Updated and Revised*. Three Rivers Press. 이재영 역 (2009). 『저널리즘의 기본원칙』. 서울: 한국언론재단.
- Scheufele, D. A. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of communication*, 49(1), 103-122.
- Shaw, W. M. (1979). *Entropy, information and communication*. Proceedings of the ASIS, 16. 32-37.; 김현희 (1987). 엔트로피와 커뮤니케이션. 『도서관학논집』, 1권 1호, 9-24.에서 재인용
- Shoemaker, P. J., & Reese, S. D. (1996). *Mediating the message*. 김원용 역 (1997). 『매스미디어 사회학』. 서울: 나남.

- Smith, S. M., & Petty, R. E. (1996). Message framing and persuasion: A message processing analysis. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 22(3), 257–268.
- Sniderman, P. M., & Theriault, S. M. (2004). The structure of political argument and the logic of issue framing. *Studies in public opinion: Attitudes, nonattitudes, measurement error, and change*, 133–165.
- Snow, D. A., & Benford, R. D. (1988). Ideology, frame resonance, and participant mobilization. *International social movement research*, 1(1), 197–217.
- Snow, D. A., & Benford, R. D. (2000). Clarifying the relationship between framing and ideology in the study of social movements: A comment on Oliver and Johnston. *Mobilization*, 5(1), 55–60.
- Snow, D. A., Rochford Jr, E. B., Worden, S. K., & Benford, R. D. (1986). Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American sociological review*, 464–481.
- Tannen, D. (1987). *That's not what I meant! : how conversational style makes or breaks relationships*. New York: Ballantine Books.; 이준웅 (2000). 프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과, 『언론과사회』, 29호, 85–153. 에서 재인용
- Tuchman, G. (1972). Objectivity as strategic ritual: An examination of newsmen's notions of objectivity. *American journal of sociology*, 660–679.
- Tuchman, G. (1978). Making news: A study in the construction of reality. 박홍수 역 (1995). 『메이킹 뉴스: 현대사회와 현실의 재구성 연구』. 서울: 나남.
- Van Dijk, T. A. (1988). *News as discourse*. Hillsdale, NJ: L. Erlbaum Associates.
- Wolfsfeld, G. (1997). *Media and political conflict: News from the Middle East*: Cambridge University Press.

Zuo, J., & Benford, R. D. (1995). Mobilization processes and the 1989 Chinese democracy movement. *The Sociological Quarterly*, 36(1), 131-156.

### 3. 신문기사

강성명 (2011.5.29). 검·경 갈등 불렀던 '아파트 층간 소음 사건' 주민 결국 구속기소. 『한국일보』, 10.

강철원·김현빈 (2012.11.12). 수사지휘가 검찰 권한이라지만... “검사 역일때마다 가로챌건가”. 『한국일보』, 3.

고병수 (2010.2.16). 수면위로 떠오른 ‘수사권조정’. 『내일신문』, 20.

고병수 (2011.11.24). 경찰 “국회라도 움직여 수사권 찾자”. 『내일신문』, 21.

김성규·박훈상 (2011.11.25). 경찰 2747명 “수사 안해” ... 총리실 수사권 조정안에 반발. 『동아일보』, A1.

김재중·최일영 (2012.3.14). 이젠 ‘수장들의 대결’... 검·경 조직 명운 건 정면승부. 『국민일보』, 5.

김태훈·유태영 (2011.6.17). ‘수사권 조정’ 검경 또 충돌하나. 『세계일보』, 8.

김희경 (2010.2.11). 여야 사법개혁 특위 구성/개혁타깃 달라 ‘동상이몽 특위’ 가능성. 『한국일보』, 4.

노석조 (2011.6.18). “빠라” “안된다”... ‘지휘·복종’ 문구 놓고 검경 충돌. 『국민일보』, 4.

노현웅·유선희 (2011.11.24). 수사권 조정안 발표/ 경찰 ‘극렬반발’, 검찰 ‘표정관리’. 『한겨레』, 10.

동아일보 (2012.3.24). ‘룸살롱 황제’의 檢·警 유착 의혹 진상 밝혀야, 『동아일보』, 31.

류인하 (2012.4.20). 검찰 “김 시장 수사 관할서로 넘겨라”... 경찰 강력 반발. 『경향신문』, 14.

모세중 (2011.6.29). 국민은 빠진 검경수사권 조정. 『한국일보』, 38.

문화일보 (2010.2.11). 국회사법제도개혁특위, ‘法·檢 대리전’ 넘어서야. 『문화일보』, 31.

박승현 (2012.3.7). ‘120t’ 무거운 檢-警 갈등. 『동아일보』, 14.

박영환·강병한 (2011.11.28). 여당은 경찰 눈치, 정부는 검찰 눈치. 『경향신문』, 12.

박재명·박훈상 (2011.6.27). 일선 경찰, 수사권 조정 항의 첫 집단행동. 『동아일보』, A5.

백대우 (2011.11.24). 민주당 대외공세, 한미FTA와 검경수사권 조정 투트랙. 『아시아투데이』.

백민경 (2011.10.15). 형소법 시행령 초안 5대 쟁점사항. 『서울신문』, 10.

백민경 (2011.12.3). 경찰 “인권침해 진정건수 檢이 警 2배”. 『서울신문』, 9.

선상원 (2010.4.30). 허울뿐인 검사윤리 ③ 막강한 검찰권 분산필요. 『내일신문』, 21.

성홍식 (2011.6.21). 수사권 갈등, 청와대 중재로 극적합의. 『내일신문』, 2.

신광영·주애진 (2011.11.30). 警 “벤즈검사 경찰이 수사해야”... 檢 “검사 인권 침해 소지”. 『동아일보』, 12.

신광영·최창봉 (2011.10.13). 경찰 “우리가 검찰의 정보수집원인가”. 『동아일보』, 14.

신광영·최창봉 (2012.1.4). 경찰 “군기잡기식 檢감찰도 안 받겠다”. 『동아일보』, 12.

신승근·송호진·황준범 (2010.11.8). 여당 지도부도 “압수수색 좌시 못해” “과잉 수사” 흥분. 『한겨레』, 3.

안석 (2011.12.16). 檢 내사단계 체포·압수수색 금지. 『서울신문』, 11.

유선희·김태규 (2011.11.28). 경찰의 반격 “검찰비리 수사권 달라”. 『한겨레』, 11.

유성열·최창봉 (2011.5.28). 검경 ‘수사권 조정’ 감정대립 양상. 『동아일보』, 12.

윤정아·유민환 (2011.6.27). 청장 말렸건만... 경찰, 청원서 제출. 『문화일보』, 9.

이지선 (2011.11.25). 여·야 “경찰에 내사 전권 쥐야”. 『경향신문』, 1.

이진구 (2011.6.22). [광화문에서] 누구를 위하여 좋은 올리나. 『동아일보』,

30.

이현미·현일훈 (2013.1.23). “나쁜 검사나 나쁜 경찰 다 똑같아 檢·警수사권 조정  
정때 견제장치 필요”. 『문화일보』, 6.

임주형 (2011.6.30). 다시 불붙은 수사권 갈등/ 홍만표 글 '요동'→과장 긴급회  
의 '격분'→부장 출사표 '반발'. 『서울신문』, 3.

임지선·장은교 (2012.10.20). 박 “수사권 배분”·문 “경찰에 수사권”·안 “공비처  
신설”. 『경향신문』, 4.

장기우·정운철 (2011.11.26). “이런 형사 안한다” 수갑 반납한 경찰들. 『동아  
일보』, 8.

장재용 (2011.6.14). 사개특위 빈손 종료... 사법개혁 앞날은/ 여야 '평행선 대  
치' 예고된 좌초. 『한국일보』, 4.

정재철 (2010.11.16). ‘수사권 조정’ ‘특수활동비 삭감’검찰수사에 뿔난 여의도  
‘대반격’. 『내일신문』, 1.

조성흠 (2012.3.12). ‘검사 조사’ 놓고 검·경 정면 충돌. 『연합뉴스』.

주현진·백민경 (2011.11.26). 일선 경찰 수갑 반납 ... 총리실 “재논의 가능” 후  
퇴. 『서울신문』, 1.

허재현·박현철 (2012.7.9). 강남 유흥업소 “올 게 왔다”/“경찰에 성상납했다”  
증언도. 『한겨레』, 10.

한겨레 (2012.11.11). ‘특임검사’ 수사 검찰 불신만 더 키운다. 『한겨레』, 31.

한겨레 (2012.12.3). 박근혜·문재인 검찰개혁 합의안 만들라. 『한겨레』, 31.

한국일보 (2013.2.22). 대검중수부 폐지 검찰 개혁의 출발점. 『한국일보』, 31.

## **Abstract**

### **An exploratory study on the validity level of news and the utilization of unnamed sources of news media with frame contest level**

Sang-ryul Lee  
Department of Communication  
The Graduate School  
Seoul National University

This thesis aims to ruminate the frame contest as social phenomena that is necessary to realize deliberation democracy through public deliberation and suggest it as practical tool indicating normative assessment for frame effect. First of all the frame contest concludes a theoretical implication that it reinforces its function as public sphere of media by highlighting article's validity and providing a variety of information sources. On the other hand, it also indicates that the frame contest hasn't been utilized as a tool for public deliberation by the fact that domestic media does not seem to fulfill media's own function: voluntarily forming story and promoting general understanding of public(Rhee, 2010). Especially, for the frame contest to work out, the framing strategy among political unit and media as the framing agent was analyzed and the relationship between unnamed sources and validity of news was studied.

In research question 1, report regarding the conflict between prosecution and police was analyzed as the first prerequisite to study spheres regarding the frame contest. In research question 2, sphere regarding the frame contest was described by generally analyzing social

affairs, public opinion and media reports in different time level based on frame diversity and frame frequency. In research question 3 and 4, whether there is any difference between validity of news and unnamed sources according to frame contest time was analyzed to study the influence of frame contest on the function of media as public sphere. To study the aforementioned and discover remarkable difference between units, one-way ANOVA has been utilized.

In research question 3, as for the frame contest level it was anticipated that the validity of news would increase by the fact that political units provide to media lots of information to gain political interest and media itself utilize the strategy(Entman, 2004) to enhance the professionalism of media based on increased voluntariness and self-defence strategy(Tuchman, 1972) against criticism. In research question 4, in terms of frame contest domestic media cherish defensive strategy rather than specialization strategy. Therefore it was anticipated that unnamed sources will increase as a result of defensive strategy of reporters as the demand of sources for anonymity or the necessity of protecting sources grow in the level of frame contest.

As the analysis result, for research question 1 four detailed frames appeared: rice-bowl frame, check and balance frame, human rights frame, investigation-command frame. In research question 2, several strategies are utilized according to interests of frame agents in frame contest level and there is close relationship between social affairs and frame strategies. Especially, unlike prosecution service that hesitated official statement by considering criticism of public opinion, police took advantage of end-run frame(Levin, 2005) by illuminating corrupted prosecutors or wrongful actions in investigation stage. On the other hand, media failed to stand as independent frame subject by neglecting the development of self frame and reflect diverse viewpoints by simplifying the contest between prosecution and police.

In research question 3 the validity of news in frame contest level seems high in terms of the validity of provision of information. However, there seems to be difference of the validity of story development in terms of prosecution-police conflict level rather than frame contest level. Especially, the validity of accuracy of an article grows in accordance with the growing level of conflict between two units and it relates to the strategy of media to defend themselves. In research question 4 there is no statistically meaningful difference between the number of unnamed sources and their statements according to level or time span. Therefore, it is hard to prove what kind of strategy media utilize in the level of frame

contest. However, based on some cases regarding media articles, media utilize unnamed sources to protect sources and avoid against responsibilities or criticisms and the defensive strategy framing relates to unnamed sources.

**Keywords: frame, frame contest, framing strategy, validity of news, unnamed sources, the right to investigate, framing dynamics**

**Student Number: 2012-20139**